

# Kraftsamling

Inriktningen av totalförsvaret  
och utformningen av det civila försvaret

**Ds 2023:34**



**Regeringskansliet**  
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0828-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0829-9 (pdf)

ISSN 0284-6012

# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen  
för Försvarsdepartementet  
Pål Jonson

## Kraftsamling

### **Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret**

Den 12 december 2022 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Pål Jonson, att följande ska gälla för Försvarsberedningens arbete:

Försvarsberedningen ska i en första etapp analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen globalt med särskild betoning på Europa och Sveriges närområde. Erfarenheter från Rysslands anfallskrig mot Ukraina ska ägnas särskild uppmärksamhet. Försvarsberedningen ska utifrån detta redovisa sin bedömning av omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I det senare ingår följder av ett svenskt medlemskap i Nato med tillhörande prioriteringar för svenskt vidkommande samt en översyn av försvarspolitiska utgångspunkter och mål.

Utöver vad som sägs ovan ska Försvarsberedningen enligt 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) genom en kontrollstation utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020, i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas med riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Av 2020 års försvarsbeslut framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av försvarsbeslutet fortgår som planerat samt med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Försvarsberedningen ska inför detta lämna förslag om planeringsramen.

Försvarsberedningen ska i nu nämnda delar lämna en rapport senast den 2 juni 2023 med undantag för förslag om den ekonomiska planeringsramen som ska redovisas senast den 26 april 2023.

Försvarsberedningen ska i en andra etapp, med utgångspunkt ovanstående arbete, lämna förslag till totalförsvarets fortsatta inriktning och utformning t.o.m. 2030 och i detta sammanhang även behandla perioden t.o.m. 2035. Den inriktning som lades fast i 2020 års försvarsbeslut ska utgöra grunden för förslagen. De ytterligare 17 åtgärder för det militära försvaret som omnämns i 2020 års försvarsbeslut och den överenskommelse om det militära och civila försvaret som träffades den 16 mars 2022 ska härvid beaktas.

Försvarsberedningen ska lämna sin slutliga rapport senast den 26 april 2024 och är i samband med detta oförhindrad att vid behov återkomma till frågor som behandlats i den första etappen.

I kompletterande anvisningar till Försvarsberedningen den 18 april 2023 anges att:

Försvarsberedningen ges förlängd tid för rapporten som enligt anvisningarna ska lämnas senast den 2 juni 2023. Denna rapport ska i stället lämnas senast den 19 juni 2023.

Försvarsberedningen lämnade enligt anvisningarna den 26 april 2023 delrapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) innehållande en utvärdering av förverkligandet av totalförsvarsbeslutet 2020, förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato samt förslag om planeringsram. Försvarsberedningen föreslog också att nästa totalförsvarsbeslut ska tidigareläggas ett år och börja gälla från 1 januari 2025.

I enlighet med anvisningarna lämnade Försvarsberedningen den 19 juni 2023 delrapporten *Allvarstid* (Ds 2023:19) innehållande en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta ingick bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplat till ett svenskt medlemskap i Nato.

Försvarsberedningen framförde i *Allvarstid* (Ds 2023:19) att den avsåg att lämna en delrapport om den övergripande ambitionen för hela totalförsvaret och förslag rörande det civila försvaret innan slutrapporten. Försvarsberedningens förslag avseende det militära försvaret och den samlade ekonomin för hela totalförsvaret (civilt och militärt försvar) redovisas därefter i den slutrapport som lämnas senast den 26 april 2024. I samband med slutrapporten avser beredningen också redogöra för hur försvarsutgifter och krigsorganisationen utvecklats över tid. Vid behov kommer beredningen återkomma i slutrapporten till frågor som behandlats i föregående delrapporter.

Försvarsberedningen lämnar härmed delrapporten *Kraftsamling* (Ds 2023:34) med övergripande ambitionen för hela totalförsvaret och förslag rörande det civila försvaret. Beredningen har i arbetet med att utarbeta övergripande inriktning och förslag utgått från de krav som ställs i höjd beredskap och krig.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Morgan Johansson (S), riksdagsledamoten Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Sven-Olof Sällström (SD) till och med 1 juli 2023 och därefter riksdagsledamoten Per Söderlund (SD), riksdagsledamoten Lars Wistedt (SD), riksdagsledamoten Jörgen Berglund (M), riksdagsledamoten Hanna Gunnarsson (V), riksdagsledamoten Mikael Larsson (C), riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD), riksdagsledamoten Emma Berginger (MP) och riksdagsledamoten Anna Starbrink (L).

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit departementsrådet Hans-Christian Hagman, kanslirådet Markus Grundtman, departementsrådet Daniel Olsson, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Emil Antonsson. Experter i beredningen har varit kanslirådet Cecilia Tamm, kanslirådet Maria Nordin Skult, departementssekreteraren Elin Lewold, generalmajoren Lars-Olof

Corneliusson, brigadgeneralen Jonny Lindfors till och med 13 september 2023 och därefter överste Magnus Ståhl, seniore rådgivaren Peter Elmlund och rättschefen Anna Asp.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med ämnesrådet Roger Pettersson, kanslirådet Viktor Norén, departementssekreteraren Elisabeth Terenius, ämnessakkunnige Pär Eriksson och ämnessakkunnige Annelie Gregor Sachs samt från och med 10 oktober 2023 kanslirådet Mårten Levin som sekreterare.

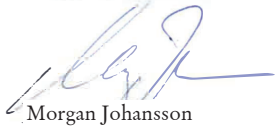
Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för organisationer, Regeringskansliet och statliga myndigheter. Därtill har Försvarsberedningen inhämtat information under resor i Sverige och till ett antal länder.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Morgan Johansson (S), Peter Hultqvist (S), Hanna Gunnarsson (V) samt Emma Berginger (MP) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagan 1, 2 och 3.

Stockholm den 19 december 2023



Hans Wallmark



Morgan Johansson



Per Söderlund



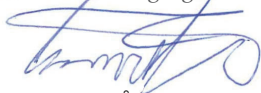
Jörgen Berglund



Mikael Larsson



Emma Berginger



Tommy Åkesson



Roger Pettersson



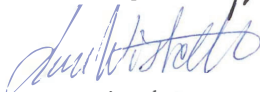
Märten Levin




Annelie Gregor Sachs



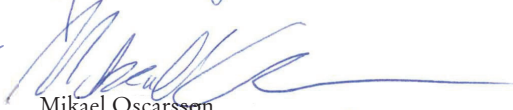
Peter Hultqvist



Lars Wistedt



Hanna Gunnarsson



Mikael Oscarsson



Anna Starbrink



Viktor Norén



Elisabeth Terenius



Pär Eriksson





# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Mål för totalförsvaret.....</b>	<b>19</b>
2.1	Övergripande mål för totalförsvaret.....	20
2.2	Målet för det militära försvaret.....	21
2.3	Målet för det civila försvaret.....	24
<b>3</b>	<b>Utgångspunkter för totalförsvaret .....</b>	<b>27</b>
3.1	Hotet från Ryssland.....	29
3.2	Eskalation, hybrida hot och överraskningsmoment .....	30
3.3	Det väpnade angreppet .....	32
3.4	Ett trovärdigt svenskt totalförsvaret i Nato.....	34
3.5	Ryssland och det militärstrategiska läget .....	38
3.5.1	Rysk militär förmåga.....	39
3.5.2	Ryskt militärstrategiskt perspektiv .....	41
3.5.3	Rysk militär doktrin .....	42
3.5.4	Ryska massförstörelsevapen .....	43
3.6	Viktiga geografiska områden.....	44
3.7	Krav på totalförsvaret .....	46
<b>4</b>	<b>Ukrainas motståndskraft sedan Rysslands fullskaliga invasion.....</b>	<b>51</b>
4.1	Krigets krav .....	52
4.2	Övergripande lärdomar .....	53

4.3	Försvarsvilja .....	55
4.4	Politiskt ledarskap .....	56
4.5	Strategisk kommunikation, informationsdelning och media .....	57
4.6	Internationellt stöd.....	59
4.7	Ekonomiskt försvar och återuppbyggnad.....	60
4.8	Den lokala nivån .....	63
4.8.1	Ockuperade områden: ett exempel från Zaporizjzja.....	63
4.9	Rättsväsende och ansvarsutkrävande.....	64
4.10	Befolkningsskydd .....	66
4.11	Skola .....	67
4.12	Internflyktingar .....	67
4.13	Kritisk infrastruktur .....	68
4.13.1	Energi.....	68
4.13.2	Transport .....	70
4.14	Den ukrainska räddningstjänsten – ett myndighetsexempel.....	70
4.15	Ammunition- och minröjning .....	72
4.16	Digitalisering och elektronisk kommunikation.....	73
4.17	Cybersäkerhet och cyberförsvar.....	75
4.17.1	Molnlagring av samhällsviktiga data .....	76
4.18	Kulturens betydelse .....	77
<b>5</b>	<b>Totalförsvaret idag .....</b>	<b>79</b>
5.1	Aktörer i totalförsvaret .....	80
5.1.1	Statsledningen – riksdagen och regeringen .....	80
5.1.2	Militärt försvar .....	81
5.1.3	Civilt försvar.....	82
5.2	Ledning och samverkan.....	88

5.2.1	Vid höjd beredskap.....	89
5.2.2	Sammanhållen totalförsvarsplanering.....	90
5.3	Rättslig reglering.....	90
5.3.1	Författningar som träder i kraft vid höjd beredskap .....	95
5.4	Administrativ beredskap.....	97
5.5	Organisation och finansiering.....	99
5.5.1	Finansiering.....	101
5.6	Totalförsvarets förmåga att ställa om vid höjd beredskap och krig.....	102
5.7	Upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet.....	103
5.8	Totalförsvarets uthållighet vid höjd beredskap och krig....	105
5.9	Krigsorganisation.....	105
<b>6</b>	<b>Organisation och ledning i totalförsvaret .....</b>	<b>109</b>
6.1	Ledning i det civila försvaret .....	110
6.2	Huvudsaklig verksamhet för det civila försvaret vid höjd beredskap och i fred .....	111
6.2.1	Verksamheten vid höjd beredskap.....	111
6.2.2	Verksamhet i fred .....	112
6.3	Nationell nivå.....	113
6.3.1	Högsta ledningen.....	113
6.3.2	Central förvaltningsnivå.....	115
6.4	Regional förvaltningsnivå.....	116
6.5	Lokal förvaltningsnivå .....	119
6.6	Beredskapsmyndigheters roll vid höjd beredskap och krig.....	124
6.7	En ny försörjningskommission.....	124
6.8	Föreskriftsbemyndigande till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser .....	125

6.9	En myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret.....	126
6.10	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap omformas .....	130
6.11	Försvarsråd och totalförsvarets chefsnämnd .....	133
<b>7</b>	<b>Krigsorganisation och personalförsörjning.....</b>	<b>135</b>
7.1	Krigsorganisation.....	136
7.2	Det civila försvarets personalförsörjning i krig .....	140
7.3	Höjd beredskap och övergång till krigsorganisation.....	146
<b>8</b>	<b>Förmåga att ge stöd till allierade på svenskt territorium .....</b>	<b>149</b>
<b>9</b>	<b>Ekonomiskt försvar.....</b>	<b>153</b>
9.1	Historisk tillbakablick.....	154
9.2	Näringslivet i totalförsvaret .....	156
9.2.1	Rättslig reglering av näringslivets deltagande i totalförsvaret .....	157
9.3	Återuppbyggnad av ett motståndskraftigt ekonomiskt försvar.....	161
9.3.1	Utrikeshandel och försörjning med industrivaror .....	162
9.3.2	Försvarsföretag och försvarsmarknaden .....	166
9.3.3	Tidigare system för krigsviktiga företag.....	168
9.3.4	Ett nytt system för krigsviktiga företag .....	170
9.3.5	Företag med statligt ägande.....	172
9.3.6	Underrättelseinformation.....	173
9.3.7	Regelverk och direktiv att beakta vid utformningen av ett nytt system för krigsviktiga företag .....	174
<b>10</b>	<b>Försörjningsberedskap.....</b>	<b>177</b>
10.1	En modell för svensk försörjningsberedskap .....	178

10.2	Energiförsörjning.....	180
10.2.1	Elförsörjning.....	181
10.2.2	Fjärrvärme och fjärrkyla.....	184
10.2.3	Drivmedelsförsörjning.....	185
10.3	Livsmedelsförsörjning.....	187
10.3.1	Livsmedelsberedskap.....	188
10.3.2	Inhemsk produktion.....	190
10.3.3	Livsmedelsdistribution.....	191
10.4	Vatten och avlopp.....	192
10.5	Försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter ..	194
10.6	Försörjning av grunddata.....	197
10.7	Elektroniska kommunikationer och post.....	198
10.8	Byggnads- och reparationsberedskap.....	200
<b>11</b>	<b>Finansiell stabilitet och beredskap.....</b>	<b>203</b>
11.1	Aktörerna i det finansiella systemet.....	204
11.2	Riksbankens roll vid höjd beredskap.....	204
11.3	Sektorsansvar Finansiella tjänster.....	206
11.4	Betalningssystemet vid höjd beredskap och krig.....	207
11.5	Totalförsvarsplanering i finanssektorn.....	210
<b>12</b>	<b>Transporter.....</b>	<b>215</b>
12.1	Totalförsvarsplaneringen i transportsektorn.....	217
12.1.1	Påverkan av Natomedlemskapet.....	217
12.1.2	Kollektivtrafik.....	220
12.1.3	Prioriteringar inom transportsektorn i krig och i fred.....	220
12.2	Utvecklingsbehov kopplade till totalförsvaret i transportsektorn.....	221
12.3	Det militära försvaret och transportsektorn.....	223
12.4	Samverkan mellan aktörer i transportsektorn.....	224

<b>13</b>	<b>Ordning och säkerhet .....</b>	<b>225</b>
13.1	Polismyndighetens roll vid höjd beredskap .....	225
13.2	Polisers ställning under krig .....	226
13.3	Polisens förutsättningar att verka under höjd beredskap ..	227
13.4	Övriga aktörers roll under höjd beredskap .....	229
<b>14</b>	<b>Cybersäkerhet och digitalisering .....</b>	<b>231</b>
14.1	Statliga myndigheters roll och beredskap .....	233
14.2	Hotbild och angrepp i fredstid samt under höjd beredskap och krig.....	236
14.3	Internationellt samarbete .....	237
<b>15</b>	<b>Försvarsvilja och psykologiskt försvar .....</b>	<b>239</b>
15.1	Psykologiskt försvar.....	241
15.2	Försvarsvilja .....	243
15.3	Otillbörlig informationspåverkan och informationskrigföring.....	246
15.4	Aktörer inom psykologiskt försvar.....	249
15.5	Media i höjd beredskap .....	251
15.6	Strategisk kommunikation.....	254
<b>16</b>	<b>Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen .....</b>	<b>257</b>
16.1	Kort tillbakablick.....	259
16.2	Ett nytt befolkningskydd .....	260
16.2.1	Skyddsrum .....	262
16.2.2	Andra skyddade utrymmen .....	263
16.2.3	Planerad utrymning och inkvartering .....	264
16.2.4	Personalförsörjning.....	266
16.3	Kommunens ansvar för civilbefolkningens skydd i höjd beredskap .....	267
16.3.1	Kommunal räddningstjänst .....	269

16.4	Statlig räddningstjänst .....	270
16.5	Varningsystem för befolkningen.....	272
<b>17</b>	<b>Migration och större befolkningsrörelser.....</b>	<b>275</b>
17.1	Gränsövervakning .....	277
17.2	Befolkningsrörelser inom landet.....	278
<b>18</b>	<b>Hälso- och sjukvård .....</b>	<b>283</b>
18.1	Problem för sjukvården i krig .....	286
18.1.1	Läkemedel .....	289
18.1.2	Sjukvårdens driftsäkerhet.....	290
18.2	Förbättrad sjukvårdsförmåga i krig .....	291
18.2.1	Förberedelser och planer för höjd beredskap och krig .....	291
18.2.2	Personalförsörjning i krig .....	293
18.2.3	Samverkan mellan civil och militär sjukvård.....	294
18.2.4	Försörjningsberedskap.....	295
18.2.5	Hälso- och sjukvårdens utsatthet i krig .....	296
<b>19</b>	<b>Begravningsverksamhet och själavård .....</b>	<b>297</b>
<b>20</b>	<b>Kulturlivet och omhändertagandet av kulturarvet .....</b>	<b>301</b>
<b>21</b>	<b>Skola och förskola .....</b>	<b>305</b>
<b>22</b>	<b>Utbildning och övningar .....</b>	<b>309</b>
22.1	Utbildning .....	310
22.1.1	Information och utbildning för allmänheten.....	310
22.1.2	Befattningsutbildning för det civila försvaret.....	312
22.1.3	Fördjupad utbildning .....	312
22.1.4	Utbildning för chefer i totalförsvaret.....	313
22.2	Övningar.....	314
<b>23</b>	<b>Forskning, utveckling och innovation .....</b>	<b>317</b>

23.1	Statligt finansierad FoU för totalförsvaret .....	318
23.2	Försvarsföretagens forskning och utveckling.....	320
23.3	Innovation.....	321
23.4	Internationellt FoU-samarbete .....	321
23.5	Behov av forskning och utveckling .....	322
<b>24</b>	<b>En ny anslagsstruktur för det civila försvaret.....</b>	<b>325</b>
24.1	Nuvarande finansiering av civilt försvar.....	326
24.2	En ny anslagsstruktur för det civila försvaret.....	328
	<b>Bilaga 1 Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S) .....</b>	<b>331</b>
	<b>Bilaga 2 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V) .....</b>	<b>335</b>
	<b>Bilaga 3 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP).....</b>	<b>337</b>



# 1 Inledning

Det är tid för handling!

Det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste öka skyndsamt. Insikten om detta behöver genomsyra alla delar av samhället och vara den främsta drivkraften för utvecklingen av totalförsvarets samlade förmåga de kommande åren.

Totalförsvaret ska över tid dimensioneras för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och bidra till försvaret av allierade. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige.

Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade (bland annat genom värdlandsstöd) är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige bidra till att stärka Natos kollektiva försvar och därmed den samlade avskräckningen.

Försvarsberedningen lämnade den 19 juni 2023 delrapporten *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) innehållande en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta ingick bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplade till ett svenskt medlemskap i Nato. Denna bedömning står fast.

Den 24 februari 2022 påbörjade Ryssland en fullskalig invasion av Ukraina som resulterat i det mest omfattande och brutala konventionella krig Europa upplevt sedan andra världskriget. Ett krig i Europa, med risk att på kort tid eskalera ytterligare, är idag en realitet och utgör ett direkt hot mot såväl EU- och Natomedlemmar som andra länder. Ryssland är den dimensionerande motståndaren.

Sverige behöver utforma sin säkerhetspolitik och dimensionera sitt totalförsvaret efter spännvidden i det hot Ryssland utgör under lång tid framöver.

Rysslands fullskaliga invasion och det efterföljande kriget illustrerar omfattningen och bredden av den uppgift totalförsvaret kan komma att ställas inför i händelse av krig. Rysslands agerande i Ukraina har karaktäriserats av stor brutalitet och högt risktagande. De urskillningslösa attackerna mot Ukrainas befolkning och terrorbombningarna mot civil verksamhet och infrastruktur har lett till mycket svåra levnadsförhållanden. Därtill har Ryssland åsamkat den ukrainska ekonomin stor skada. Försvarsberedningen framhåller att Rysslands agerande i Ukraina måste utgöra en avgörande insikt för hur Sverige ska utforma totalförsvaret.

Synen på det ryska agerandet som kontraproduktivt och irrationellt har bidragit till upprepade felaktiga antaganden om var gränserna går för det ryska agerandet. Analysen av Ryssland behöver utgå från att den ryska ledningen agerar utifrån hur den uppfattar världen, sina målsättningar och intressen. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, bör utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

Även Kina utmanar den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, vilket kan leda till flera farliga händelseutvecklingar. En kris eller konflikt i Asien skulle få allvarliga konsekvenser för det globala säkerhetsläget, ekonomin och leda till negativa konsekvenser även i Sveriges närområde. Kinesisk verksamhet i form av strategiska uppköp, anskaffning av teknik, särskilda produkter och särskild kunskap kan utgöra ett allvarligt hot mot Sverige och svenska intressen. Det finns en mycket hög förmåga hos kinesiska aktörer gällande cyberangrepp och Kina använder dessa för att inhämta information.

Försvarsberedningen anser att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse är att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Vi är beredda att ytterst med vapenmakt försvara vårt land, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva.

Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och därmed för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Försvarsberedningen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Säkerhetspolitiska bedömningar måste därför inrymma också sådana händelseutvecklingar som ses som mindre troliga och vars konsekvenser skulle vara särskilt allvarliga om de inträffade.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av befolkningen i Sverige. Alla och envar har en roll att fylla i totalförsvaret. Ukraina har tydligt visat hur befolkningens motståndskraft och försvarsvilja är avgörande för att stå emot ett angrepp. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för ett trovärdigt totalförsvaret.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Vid högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift – att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen anser att det civila försvaret i närtid måste utveckla en högre samlad totalförsvarfsförmåga. Uppbyggnaden sker från en låg nivå. Ett förhållningssätt där en aktör avvaktar åtgärder i väntan på ytterligare resurser eller styrning fördröjer denna utveckling. Uppgifter, regelverk, ansvar och möjligheten att bygga upp en högre totalförsvarfsförmåga är till del på plats, men det saknas en samhällsplanering, en kultur och ett förhållningssätt hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet som utgår från de krav ett krig ställer. Ansvaret för uppgifterna i det civila försvaret behöver klargöras. Hela samhället behöver förbereda sig för höjd beredskap och krig genom anskaffning, utbildning, övning och andra förberedelser inklusive utarbetandet av konkreta planer.

Ett väpnat angrepp och krig är en nationell angelägenhet där alla aktörer i samhället engageras i krigsansträngningen i syfte att försvara Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse.

Totalförsvaret, inklusive civilt försvar, genomför förberedelser och utarbetar planer i fredstid och agerar under höjd beredskap och

krig med stöd delvis av ett annat regelverk än det som gäller för fredstida kriser. Detta möjliggörs i form av så kallad fullmaktslagstiftning som kan tillämpas vid höjd beredskap och som syftar till fokus på totalförsvarsansträngningarna.

Det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och krig. Samtidigt är det viktigt att utveckla förmågan att kunna hantera hybrida hot och situationer under nivån för väpnat angrepp. Ett starkt civilt försvar dimensionerat för krig är viktigt för att totalförsvaret, som en del av Natos kollektiva försvar, bidrar till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande. Enbart krisberedskapen i sig är inte dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de utomordentliga påfrestningar som ett krig medför.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att ett totalförsvar som utgår från de krav som höjd beredskap och krig ställer kommer att bidra till att förstärka den fredstida krisberedskapen.

De resurser som tillförs det civila försvaret kommer att handla om specifika tillskott för krigets krav. Försvarsberedningen understryker behovet av att avväga åtgärder och resurstillskott för att nå en balanserad utveckling av de olika delarna i det civila försvaret. Totalförsvaret är inte starkare än sin svagaste länk.

Försvarsberedningen vill samtidigt framhålla att en överdriven tilltro till planer inte ska stå i vägen för att kunna agera och lösa nödvändiga uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Det måste finnas en insikt om vikten av att ställa om mentalt och bli lösningsinriktad i de ytterligt svåra situationer som uppstår i krig.

Vid höjd beredskap och krig präglas situationen av en hög grad av osäkerhet liksom av snabba och svårförutsägbara skeenden. Detta ställer krav på snabba beslut under stor osäkerhet, där begränsade resurser ska prioriteras för omfattande behov. Vikten av ett tydligt och flexibelt ledarskap kan inte nog understrykas.

## 2 Mål för totalförsvaret

Under högsta beredskap och krig är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp och att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet är inte enbart en militär uppgift utan ett ansvar för hela samhället. Totalförsvaret kräver personliga insatser av alla invånare. Detta förutsätter en engagerad befolkning där alla förväntas bidra.

En samlad förmåga i totalförsvaret förutsätter gemensamma målsättningar. Genom totalförsvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) fastställde riksdagen övergripande mål för totalförsvaret, mål för det militära försvaret och mål för det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse är att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Vi är beredda att ytterst med vapenmakt försvara vårt land, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva. Försvarsberedningen anser att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse ska fastställas av riksdagen.

Den nationella totalförsvarsförmågan ska över tid, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, inriktas mot att försvara Sverige och allierade mot väpnade angrepp. Det stärker även vår förmåga att hantera kriser i fredstid.

Som Natomedlem åtar sig Sverige helheten i det nordatlantiska fördraget. I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget ska Sverige utan dröjsmål lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Som allierad utgör den nationella försvarsförmågan en del av alliansens kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Sverige ska utveckla sitt totalförsvaret som en integrerad del i ett kollektivt försvar med övriga allierade. Utgångspunkten för utformningen av allierades nationella försvar följer av alliansens strategiska koncept, ambitionsnivån i Natos förmågeplaneringsprocess och de militära myndigheternas operationsplanering. Artikel 3 utgör även grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka samhällets motståndskraft och säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Detta arbete är ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och de krav som Natomedlemskapet innebär måste återspeglas i det övergripande målet för totalförsvaret, samt målen för såväl det militära försvaret som det civila försvaret. Försvarsberedningen anser därför att nuvarande mål, som fastställdes genom totalförsvarsbeslutet 2020, bör justeras. Vidare anser Försvarsberedningen att styrningen av det civila försvaret under försvarsbeslutsperioden 2025–2030 bör utvecklas för att möjliggöra att mål och planer i större utsträckning än tidigare omsätts i konkreta åtgärder.

## 2.1 Övergripande mål för totalförsvaret

Av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att:

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Vidare framgår av 3 § i denna lag att:

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att

det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Totalförsvarsresurser ska enligt samma lag utformas så att dessa kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Totalförsvaret bygger på samhällets samlade resurser. Aktörer med författningsreglerade uppgifter inom totalförsvaret är riksdag och regering, statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund samt enskilda individer. Därutöver har civilsamhället och kulturlivet viktiga roller i Sveriges samlade totalförsvarsförmåga.

Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Totalförsvaret ska ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande och därmed förebyggande och fredsbevarande. Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar till den krigsavhållande effekten.

Med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och medlemskap i Nato anser Försvarsberedningen att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att:

- försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

## 2.2 Målet för det militära försvaret

Med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och medlemskap i Nato anser Försvarsberedningen att målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet,

- värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser,
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Det militära försvaret ska, som en del av Natos kollektiva försvar, bidra till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed verka fredsbevarande och krigsavhållande. Det militära försvarets viktigaste funktion är att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade.

Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande. För en eventuell angripare ska nackdelarna med krigshandlingar mot Sverige och andra allierade vara större än de bedömda fördelarna. En förutsättning för att kunna förebygga, möta och hantera ett väpnat angrepp är att det militära försvaret, som en del av Nato, vidtar de förberedelser och har de resurser som behövs för att kunna verkställa beslut om beredskapshöjningar och genomföra verksamheten uthålligt.

Det kollektiva försvarsåtagandet i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget utgör en central del i den svenska försvarspolitiken. Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret. Sveriges försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området.

Det militära försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd. Denna förmåga är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt tillhandahålla försörjnings- och transiteringsområden för allierades styrkor. Genom att



möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid bidrar Sverige till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande.

Om en Natomedlem blir angripen ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga delar av totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, bidra till Natos samlade kollektiva försvar. Om Sverige direkt angrips ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, försvara Sverige. Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Försvarmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet samt värna rättigheter och nationella intressen. Verksamheten består bland annat i att övervaka territoriet och att upptäcka och avvisa kränkningar. Det innebär också att kunna skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära maktmedel.

Vidare ska rättigheter och nationella intressen utanför territoriet kunna värnas i enlighet med internationell rätt, till exempel när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten eller luftrum för varor och tjänster.

Som allierad åtar sig Sverige att bidra solidariskt och konstruktivt till säkerheten i det euroatlantiska området. Detta gäller Natos kärnuppgifter avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete. De svenska stridskrafterna ska kunna delta i försvaret av Natoterritoriet och i andra operationer i enlighet med Natos uppgifter.

Försvarmaktens deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Sverige ska fortsatt delta i internationell militär och civil krishantering och fredsfrämjande insatser. Det militära försvaret ska också kunna skydda samhället och dess funktionalitet genom att bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Sådant stöd ska ske inom ramen för det militära försvarets befintliga förmåga och resurser.

Det är Försvarmakten som, med stöd av andra aktörer, ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Myndigheter som Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt (FRA) och

Totalförsvarets plikt- och provningsverk har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret. Det militära försvaret är också beroende av ett antal samhällsviktiga funktioner inom det civila försvaret, såsom hälso- och sjukvård, energi, elektroniska kommunikationer, transporter och försörjningsberedskap.

### 2.3 Målet för det civila försvaret

Med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och medlemskap i Nato anser Försvarsberedningen att målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Det civila försvaret ska verka för samhällets samlade mobilisering i händelse av krig. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas, till exempel besluts- och ledningsförmåga, sjukvård, transporter, ordning och säkerhet, det finansiella systemets funktionalitet och elektroniska kommunikationer. Nödvändig försörjning ska tryggas, exempelvis avseende läkemedel, livsmedel, dricksvatten och energi. Tillgång till grunddata, ekonomisk säkerhet och handel bidrar till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

Ett civilt försvar, organiserat och dimensionerat utifrån krigets krav, bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred och att med tillgängliga resurser delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap följer att totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på

samhället. Försvarsberedningen konstaterar att detta även fortsatt är viktiga uppgifter för aktörer inom det civila försvaret.

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och krig är en prioriterad uppgift för det civila försvaret. Militära styrkor, såväl nationella som allierade, är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppgifter. Detta gäller särskilt militära styrkor insatta i operationer. Civilt stöd kan avse bland annat tillgång till transporter, energi, sjukvård och förnödenheter. Det civila försvaret ska stödja Natos militära operationer bland annat genom att säkerställa att dessa sektorer kan leverera nödvändiga varor och tjänster och att de kan motstå angrepp eller störningar. Aktörer inom det civila försvaret ska därför ha planer och beredskap för att kunna hantera beslut om beredskapshöjningar.

Uppgifter inom det civila försvaret ska kunna lösas enskilt och tillsammans med andra allierade. Inom Nato används begreppet motståndskraft (*resilience*) för att beskriva hur samhällen uppnår motståndskraft både i omställning och över tid genom att förbereda sig för, stå emot, besvara och snabbt återhämta sig från olika former av samhällsstörningar, inklusive väpnat angrepp.

Inom Nato har de civila åtgärderna och förberedelserna (*civil preparedness*) inriktats mot tre kritiska funktioner: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer.

De tre kritiska funktionerna har brutits ner i sju grundkrav (*baseline requirements*) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder. Dessa är 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) robust energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5) hantering av masskadeutfall, 6) motståndskraftiga civila kommunikationssystem och 7) robusta transport-system.

Sveriges och övriga allierades åtgärder för att upprätthålla och stärka den civila motståndskraften minskar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer tröskeln för en angripare. Denna motståndskraft är framför allt ett nationellt ansvar men också ett kollektivt åtagande. Militära åtgärder för att försvara alliansens territorium och befolkning ska kompletteras med civila åtgärder och

förberedelser för att reducera sårbarheter, risker samt konsekvenser vid ett eventuellt angrepp.

Befolkningsskydd avser åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är en viktig uppgift och bidrar till att upprätthålla de viktigaste totalförsvarsfunktionerna och därmed totalförsvarets trovärdighet. Skyddet av civilbefolkningen bidrar också till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. I händelse av krig ska civilbefolkningen skyddas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård.

Försvarsviljan hos befolkningen ska säkerställa motståndskraft mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet. Försvarsviljan är en strategisk tillgång och en grundförutsättning för ett starkt totalförsvaret. Det svenska folkets engagemang för totalförsvaret, som framgår tydligt i opinionsmätningar, bör värnas.

### 3 Utgångspunkter för totalförsvaret

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina samt Kinas ökade territoriella anspråk visar att konflikter om territorium med militära medel återigen är en realitet. Det säkerhetspolitiska läget i Europa är det allvarligaste sedan andra världskriget. Uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret brådskar.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina innebär det mest omfattande och brutala konventionella krig som Europa upplevt sedan andra världskriget. Risken finns att kriget i Ukraina kan eskalera ytterligare. En eskalering kan innebära angrepp mot andra stater. Den fördjupade säkerhetspolitiska krisen i Europa som orsakats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt.

I *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) slår Försvarsberedningen fast att svensk säkerhets- och försvarspolitik ska utformas för att hantera det hot Ryssland långsiktigt bedöms utgöra mot europeisk och global säkerhet. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker brådskan i utvecklingen av den samlade svenska totalförsvars-förmågan (civilt och militärt försvar) inom ramen för ett medlemskap i Nato.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex. Hoten inkluderar bland annat otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Därutöver finns icke-antagonistiska hot, bland annat klimatförändringar, pandemier, störningar i energi-, vatten- och livsmedelsförsörjning och naturkatastrofer. Hanteringen av hoten mot vår säkerhet inkluderar ett stort antal samhällssektorer och politikområden.

Flera av dessa utmaningar och hot kan uppstå samtidigt och icke-antagonistiska hot eller kriser kan utnyttjas av en antagonistisk aktör för att uppnå sina syften, vilket kan innebära hot mot vår suveränitet och territoriella integritet samt ytterst rikets politiska oberoende och självständighet.

Sverige försvaras bäst inom Nato. Som medlem i Nato kommer Sverige att omfattas av de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Därmed kommer det att finnas en fördragsfäst utfästelse från övriga allierade om att Sverige får stöd i händelse av ett väpnat angrepp. På motsvarande sätt gör Sverige en utfästelse att bistå övriga allierade i försvaret av dessa länder om de angrips.

Sveriges totalförsvarsförmåga kommer enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget att utgöra en del i det kollektiva försvaret. Natomedlemskapet ökar den svenska försvarsförmågan genom större möjligheter att samarbeta med allierade i fred, kris och krig. Som allierad omfattas Sverige av Natos nukleära och konventionella avskräckningsförmåga.

Totalförsvaret ska över tid utformas och dimensioneras för att försvara Sverige och bidra till försvaret av allierade mot väpnade angrepp. Det inkluderar planering för krigshandlingar på svenskt territorium. Sveriges medlemskap i Nato kommer att medföra att ett eventuellt angrepp mot Sverige skulle leda till mycket höga kostnader för en angripare.

Totalförsvaret måste inom ramen för Natos kollektiva försvar ha en trovärdig krigföringsförmåga med ett militärt och civilt försvar. Ett starkt svenskt totalförsvaret som är krigsavhållande kommer att utgöra en del i Natos samlade avskräckningsförmåga och är därmed konfliktförebyggande och ytterst fredsbevarande.

Om en Natomedlem blir angripen ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga delar av totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, bidra till Natos samlade kollektiva försvar. Om Sverige direkt angrips ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga totalförsvaret,

tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, försvara Sverige. Motståndet ska vara beslutsamt och uthålligt. Fördjupat samarbete med allierade inom ramen för Natos gemensamma operationsplanering behöver prioriteras.

Upprepade gånger har det skett snabba och delvis oförutsedda förändringar i det säkerhetspolitiska omvärldsläget. Att återtagande av totalförsvarsförmåga ska kunna ske på ett tillfredställande sätt först när en kris eller ett krig är ett faktum har historiskt inte visat sig möjligt, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv. Dessa samlade erfarenheter måste vara vägledande för utformningen av totalförsvaret.

Försvarsberedningen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade.

### 3.1 Hotet från Ryssland

Ryssland kombinerar militära och icke-militära medel, linjär- och icke-linjär krigföring för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar landets väpnade styrkor, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati, spioneri, cyberoperationer, energiförsörjning och ekonomiska medel.

Olika former av operationer och påtryckningar genomförs för att påverka opinioner, politiska beslut eller ekonomiska förhållanden i andra länder genom allt från politiska utspel och kommersiella avtal till psykologisk påverkan, utpressning och sabotage. Förnekbarhet, tvetydighet och lögn utgör kännetecknande drag i Rysslands agerande. Ryssland har i Ukraina visat sig likgiltig inför, och brutit mot, folkrätten, inklusive krigets lagar och den humanitära rätten samt mänskliga rättigheter. Detta utgör ett hot som i grunden utmanar de värderingar som vårt demokratiska samhälle bygger på.

Det militära hotet utgörs av hot om militära operationer, samt hot om att använda kärnvapen eller andra massförstörelsevapen, regelbundna kränkningar av territorier och dolda operationer mot personer eller samhällsviktiga funktioner.

En väsentlig del av forordet av den strategiska miljön sker i fred. Det påminner om situationen under det kalla kriget då underrättelsetjänster och andra aktörer utkämpade en kraftmätning utan att det orsakade ett öppet krig mellan huvudkontrahenterna USA och Sovjetunionen. Idag kan dock forordet av den strategiska miljön ske med flera olika metoder och verktyg som en del av globaliseringen, digitaliseringen och utvecklingen av informationsteknologin. Det kan röra sig om attacker och underrättelseinhämtning genom cyber- och påverkansoperationer, aktioner via ombud med mera.

### **3.2 Eskalation, hybrida hot och överraskningsmoment**

Försvarsberedningen konstaterar att en mängd maktmedel används i dagens säkerhetspolitiska kriser och konflikter. Det kullkastar delvis antagandet om en tydlig eskalationstrappa med möjlighet till stegvis förstärkning av försvaret under längre tid. Den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina visar också att en eskalering kan vara svår att bryta när beslut om angrepp väl fattats. Den ryska ledningen hade sannolikt planerat, förberett och beslutat den fullskaliga invasionen långt innan genomförandet.

Rysk planering och förberedelser för ett anfall mot Sverige pågår redan idag. Det innebär dock inte nödvändigtvis att det finns en avsikt att genomföra ett anfall på Sverige. Genom planeringen och förberedelserna skapar Ryssland en möjlighet, en option, att anfälla Sverige och alliansen om de egna strategiska intressena i en given säkerhetspolitisk situation, enligt deras bedömning, skulle kräva det. En sådan situation skulle manifesteras i en större säkerhetspolitisk kris. En allvarlig säkerhetspolitisk kris kan ha ett långvarigt förlopp, kanske över flera år, eller vara mycket hastig under dagar till veckor.

Stater använder sig i större utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till militärt våld. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, desinformation, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage används för att påverka andra staters politik och



samhällen. Detta gör det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Ofta kan det vara en kombination av olika aktiviteter. De kan ske öppet eller dolt.

Aktivititeterna kan vara del i krigsförberedelser, men utförs i väsentligt högre utsträckning lågintensivt i fredstid och är därmed något som samhället måste kunna hantera även utan särskilda beslut om höjd beredskap. Angriparens mål är att främja sina intressen. Syftet kan också vara att testa, öva eller demonstrera vissa förmågor. Tillvägagångssättet som sådant har funnits i alla tider. Det som utmärker vår tid är att den samhälleliga och tekniska utvecklingen har skapat nya sårbarheter och därmed även nya angreppspunkter.

Ryssland använder sig i stor utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse för militärt våld.

Ett väpnat angrepp kan föregås av att en angripare under kortare eller längre tid genomför upptrappad aktiv, ofta subversiv, hybridverksamhet utan att utlösa ett krigstillstånd. Användandet av allt för kraftiga hybrida aktiviteter riktade mot någon eller flera av Natos medlemsstater måste dock vägas mot risken för Natos samlade motåtgärder inklusive militära beredskapshöjningar. Vilseledning är därför också ett viktigt instrument även i hybridoperationer i fredstid.

Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktigt för vår möjlighet att besluta om motåtgärder. Underrättelsebedömningen kan bidra till att skapa förutsättningar för att tidigt kunna fatta nödvändiga beslut rörande olika former av motåtgärder och beredskapshöjningar. Detta skulle kunna bidra till att det handlingsutrymme angriparen skapat med de hybrida aktiviteterna minskar och ytterst begränsar möjligheterna att framgångsrikt genomföra en militär operation. Tydliga beredskapshöjande åtgärder i ett tidigt skede skulle även kunna förhindra ett angrepp genom att göra operationen för kostsam och allvarligt försvåra möjligheten att uppnå de målsättningar som satts.

Överraskning kan uppstå för att en händelseutveckling strider mot en etablerad världsbild snarare än att information saknas. Rysslands aggression mot Ukraina 2014 är ett tydligt exempel på detta, liksom Rysslands agerande i Syrien 2015. Rysslands fullskaliga invasion 2022 föregicks av en längre militär uppbyggnad i gränsområdena till Ukraina kombinerat med politiska, diplomatiska

och ekonomiska påtryckningar samt vilseledning. Det hade under lång tid funnits information och analyser som förutsett det allvarliga hotet Ryssland på nytt kommit att utgöra mot Ukraina, övriga Europa och världen. Hanteringen av hotet från Ryssland har trots det i perioder präglats av bristande realism och alltför stora förhoppningar om en positiv utveckling.

### 3.3 Det väpnade angreppet

Begreppet väpnat angrepp återfinns både i artikel 5 i nordatlantiska fördraget och i artikel 51 i FN-stadgan. Begreppet används för att ge uttryck för den folkrättsliga rätten för varje stat att utöva individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Vad som utgör ett väpnat angrepp och som därmed ger upphov till rätten till självförsvar definieras inte i FN-stadgan.

Väpnat angrepp står emellertid för användandet av ett mer storskaligt våld mot en annan stat än enskilda skärmytslingar. FN:s generalförsamling enades 1974 om en definition av det närliggande begreppet aggression, vilket kan ge viss vägledning. Exempel på handlingar som typiskt sett anses utgöra aggression är att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombarderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium och attackerar en annan stats väpnade styrkor.

Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 har rättsutvecklingen kommit att innebära att storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer kan ge upphov till rätten till självförsvar. Den enda gång som artikel 5 i nordatlantiska fördraget åberopats var just efter 11 september-attackerna.

Även vissa former av cyberangrepp anses numera kunna ge upphov till rätt till självförsvar under förutsättning att skalan och effekten av angreppet når upp till den nivå som allmänt krävs för att något ska anses utgöra ett väpnat angrepp. Enligt Natos strategiska koncept från 2022 kan en eller flera skadliga cyberaktiviteter, eller fientliga operationer mot, från, eller i rymden, nå nivån av väpnat angrepp och leda Nordatlantiska rådet till att åberopa artikel 5.

Även hybrida operationer mot allierade kan, enligt det strategiska konceptet, nå nivån av väpnat angrepp och kan leda Nordatlantiska rådet till att åberopa artikel 5. Försvarsberedningen bedömer att

militära operationer mot Sverige kan syfta till att besätta svenskt territorium för ryska militära syften och förneka tillgång till svenskt territorium för Natos samlade motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att bistå andra allierade.

Beredningen bedömer att i krig kan delar av det svenska territoriet komma att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Ett väpnat angrepp kan inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder, transport- och energisystem och annan kritisk infrastruktur. Det kan också rikta sig mot rent civila objekt i syfte att slå mot bland annat försvarsviljan. Bekämpningen kan genomföras med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, bombflyg, attackflyg, cyberattacker och genom sabotage. Bekämpningen kan i varierande intensitet fortgå även efter den inledande förbekämpningen. Nyckelpersonal kan komma att likvideras i hela samhället. Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att vara en del i krigföringen. Ryska kryssningsrobotar, ballistiska robotar och attackflyg når idag mål i hela Sverige.

I direkt anslutning till förbekämpningen kan viktiga områden besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas efter behov och förmåga för att fördröja och förhindra motåtgärder från Nato och för att bryta vår motståndskraft. Även med en begränsad mängd stridskrafter avdelade för operationen kan områden besättas. Övriga operationer och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. Angriparens ambitionsnivå vad gäller ett angrepp mot svenskt territorium styrs av bland annat tillgängliga militära resurser, bedömning av försvarets styrka, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, effekten av hybridoperationer, möjliga motåtgärder samt den egna benägenheten till risktagning.

Erfarenheterna från Ukraina visar dock att cyberangreppen inte har förlamat det ukrainska samhället. Insatserna av fjärrstridsmedel mot Ukraina har försvårat den ukrainska stridskrafternas verksamhet och orsakat avbrott i elförsörjning, vatten och avlopp och kommunikationer med mera, men har inte haft en krigsavgörande verkan. Ukrainas motståndskraft och robusthet samt förmåga att reparera de för samhället och krigsinsatsen svåraste skadorna har

varit viktigt för uthålligheten i motståndet. Försvarsberedningen menar att det här finns viktiga lärdomar att dra för den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret. Det civila försvarets motståndskraft är av stor vikt för den samlade uthålliga krigsinsatsen.

Försvarsberedningen betonar att de hot mot Sverige som beskrivs i denna rapport i mångt och mycket gäller också andra allierade. Vissa Natoallierade står också inför hotet av en direkt invasion över landgräns. Detta omhändertas inom ramen för Natos gemensamma operationsplanering. Sverige ska som medlem i Nato solidariskt bidra till alliansens kollektiva försvar och en del i det är att bidra till försvaret av Natos östra gräns. Sverige ska också bidra solidariskt och pragmatiskt till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på avskräckning och försvar.

### 3.4 Ett trovärdigt svenskt totalförsvar i Nato

Försvarsberedningen anser att totalförsvaret måste bygga på en trovärdig militär och civil förmåga. Solidariteten inom Nato förutsätter att varje enskild medlemsstat uppfyller de krav på krigsduglighet, inklusive uthållighet och robusthet, som ställs på det militära försvaret och på det övriga samhällets förmåga att stödja krigsansträngningen.

Samarbetet i Norden och Baltikum har sedan 2016 fördjupats. Försvarsberedningen understryker, liksom i *Motståndskraft*, behovet av ett fortsatt nära samarbete i Norden, inom det nordiska försvarssamarbetet Nordefco (*Nordic Defence Cooperation*), med de baltiska länderna samt med andra länder i vårt närområde i frågor som rör utvecklingen av militärt och civilt försvar. Natos sju grundkrav för nationell motståndskraft kan användas som gemensam referensram i arbetet med civilt försvar.

De bi- och multilaterala samarbetena inom civilt försvar, särskilt med Finland och Norge, bör fortsättningsvis innefatta operativ planering och förberedelser i fred, kris och krig. Stödet till militära operationer är i detta sammanhang särskilt viktigt. Det nordiska samarbetet kring civilt försvar bör fördjupas ytterligare, exempelvis genom gemensam lagerhållning, gemensamma övningar och gemensamma beredskapskurser.

EU har under de senaste åren också utvecklat och vidtagit en rad viktiga åtgärder för att förbättra unionens förmåga att möta kriser och stärka motståndskraften.

Principen om civil motståndskraft (*resilience*) är förankrad i artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Enligt artikel 3 ska de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Inom Nato benämns motståndskraft (*resilience*) som ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande. Nato konstaterar att nationell och kollektiv motståndskraft är centralt för trovärdigheten i alliansens avskräckning och försvar. Varje allierads individuella åtgärder för att upprätthålla och stärka den civila motståndskraften reducerar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer tröskeln för en angripare. Natos stats- och regeringschefer har upprepade gånger betonat att varje allierad måste vara tillräckligt robust och anpassningsbar för att hantera kriser som alliansen planerar att möta.

Inom Nato har de civila åtgärderna och förberedelserna (*civil preparedness*) inriktats mot tre kritiska funktioner: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer.

Dessa tre kritiska funktioner har brutits ner i sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder. Dessa är: 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) robust energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5) hantering av maskadeutfall, 6) motståndskraftiga civila kommunikationssystem och 7) robusta transportsystem.

Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret inom Nato enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget.

Ett svenskt civilt försvar som utvecklas baserat på bland annat de i Vilnius antagna riktlinjer avseende motståndskraft i det civila försvaret (*2023 Alliance Resilience Objectives*) bidrar således till Sveriges trovärdighet i alliansen och Natos samlade förmåga.

Militära åtgärder för att försvara alliansens territorium och befolkning behöver kompletteras med robusta civila åtgärder och förberedelser för att reducera sårbarheterna och riskerna samt konsekvenserna vid ett angrepp.

Den militära och civila verksamheten i totalförsvaret måste, inom ramen för vårt åtagande inom Nato, kunna hantera bredden av medel som Ryssland kan använda. Hela samhället behöver ha beredskap, förmåga och uthållighet att hantera svåra påfrestningar. Totalförsvarets samlade förmåga skapas i samarbete mellan bland andra offentliga aktörer, näringsliv och frivilligorganisationer men också genom samarbete inom Nato och EU samt med andra stater.

Erfarenheterna från Ukraina visar att totalförsvaret i krig måste kunna hantera påverkan på samhällsviktig verksamhet inklusive direkta angrepp med förstörelse och kraftigt nedsatt förmåga. Det går inte att undvika denna påverkan varför det måste finnas beredskap för att reparera och återställa åtminstone en tillräcklig förmåga och funktionalitet för att fortsätta krigsansträngningen. Befolkningen måste ges ett tillräckligt skydd mot krigshandlingar.

Det är av stor vikt att det civila försvaret stärks och att samhällsviktiga funktioner, till exempel elförsörjningen, telenäten, väg-, järnväg-, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster, grundläggande kommunal service och sjukvård, räddningstjänst samt den svenska samhällsekonomin, kan upprätthållas i tillräcklig omfattning även under krig. Försörjningen av nödvändiga varor och tjänster måste likaså i tillräcklig omfattning upprätthållas och samhället måste ha möjlighet att fungera på en rimlig nivå även i de delar av landet som drabbas av krigshandlingar.

Detta förutsätter att ledningen av totalförsvaret på lokal, regional och central nivå är robust, med relevant kunskap och förmåga. Ledningen av totalförsvaret regionalt och lokalt måste fungera även om den högsta ledningen i något skede inte kan verka fullt ut. Det förutsätter också ett utvecklat ekonomiskt försvar syftande till att säkerställa bland annat förnödenhetsförsörjning och upprätthålla samhällsekonomin inklusive inhemsk produktion och export från ett i Sverige verksamt näringsliv.

En totalförsvarsplanering för krig kommer även att förbättra möjligheterna att förebygga och hantera kriser och hybridangrepp i fredstid. Det samlade totalförsvaret ska också stödja Natos gemensamma operationer inklusive lämna nödvändigt stöd till

allierade stridskrafter som baseras på, transporteras genom eller försörjs via svenskt territorium. Sverige blir ett viktigt bas-, logistik- och uppmarschområde för Nato.

Konkreta militära åtgärder, inom ramen för Natos kollektiva försvar, tar av geografiska och andra rent praktiska orsaker tid även då de är en del i den gemensamma operationsplaneringen. Det kan gå relativt snabbt att förstärka de allierade styrkor som redan i fredstid finns i ett operationsområde med flygstridskrafter. Marinstridskrafter tar troligen längre tid och arméstridskrafter tar längst tid att få på plats i relevant omfattning. Undantaget är de amerikanska förband som har förhandslagrad materiel i till exempel Norge. För dessa styrkor handlar det om dagar till veckor.

Med Sverige som allierad blir också Natos och enskilda allierades försörjningsvägar genom landet viktiga. Sverige kommer till exempel att vara centralt för att säkerställa Finlands försörjning och för att säkerställa försörjningen av allierade förband i Finland. Det gäller såväl land- som luft- och sjötransporter. Försörjningen av Norge och Baltikum kan till del också förväntas gå via Sverige.

De svenska beredskapsåtgärderna blir delar i EU:s och Natos samlade beredskapsåtgärder. Därför kan de svenska åtgärderna för att trygga till exempel försörjningen inte bara ses i ett nationellt perspektiv. Det behöver också inkludera hur humanitärt och annat civilt stöd kan tas emot för att skydda civilbefolkningen och samhällets funktionalitet.

Inför och under ett krig ställs stora krav på beslutsfattande och agerande. Med ryktesspridning, motsägelsefull information, vilseledning och överraskning strävar angriparen efter att skapa en situation där beslut om motåtgärder försenas eller uteblir. Ett särskilt problem är behovet av underrättelsebedömningar, tidig förvarning och förmåga att hantera de negativa effekter som uppstår bland annat vid falsklarm eller vilseledning.

Det ställer bland annat krav på tydliga beslutsvägar och mandat för att möjliggöra tidiga beslut om beredskapshöjning och andra motåtgärder. Beslut måste kunna fattas även när läget är oklart. Vid krishantering är det ofta bättre att agera tidigt och kraftfullt, även med ett ofullständigt beslutsunderlag, även om det senare visar sig vara mindre allvarligt än vad man initialt bedömde. Det ställer också krav på att den ordinarie verksamheten kan möta antagonistiska hot i fredstid innan beslut om beredskapshöjande åtgärder tagits.

Försvarsberedningen anser att förmågan att möta de hot och hantera de situationer som uppstår såväl i fred som vid höjd beredskap och krig måste stärkas. Kännedom om de befintliga regelverken måste spridas, roller och uppgifter i den fredstida verksamheten och i totalförsvaret måste förtydligas och övas, försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet.

Det är avgörande att regeringen kan identifiera om det föreligger behov av att besluta om att höja beredskapen.

### 3.5 Ryssland och det militärstrategiska läget

Försvarsberedningen har i *Allvarstid* beskrivit den kraftiga ökningen av den ryska militära förmågan de senast 20 åren. Rysslands stridskrafter har under den fullskaliga invasionen av Ukraina dock uppvisat svagheter inom flera områden, framför allt under inledningen av kriget. Dessa kan härledas dels till bristande planering och felaktiga beslut, dels till strukturella problem i de ryska väpnade styrkorna.

Ryssland valde att genomföra den fullskaliga invasionen av Ukraina som en av Ryssland benämnd militär specialoperation, vilken lämpar sig för snabba överraskningsanfall mot en svag motståndare. Tillvägagångssättet var politiskt beslutat och följde inte den doktrin de ryska förbanden utbildats i. Ett exempel var användandet av fristående bataljonstaktiska grupper i en större anfallsoperation, där ledning normalt skulle ha skett genom en sammanhållen ledningsstruktur på kår-, divisions- och brigadnivå. Det skapade ett antal problem för de ryska väpnade styrkorna. Den tillämpade ledningsformen hade heller inte övats av Ryssland inom ramen för de övningar på strategisk och operativ nivå som återkommande genomförs, bland annat inom ramen för övningen Zapad. Rysslands krigföring i Ukraina har därmed hittills inte följt grunderna i den ryska doktrinen vad gäller militär ledning. Därför är det svårt att dra slutsatser rörande ryska operationer där de väpnade styrkorna genomfört mobilisering för ett storskaligt krig.

Tillvägagångssättet fick bland annat allvarliga konsekvenser för de ryska stridskrafternas möjlighet till samordning och logistikförsörjning. Det framgångsrika ukrainska försvaret överraskade den ryska ledningen, vilket ytterligare förstärkte svårigheterna att lösa de



uppgifter som ålagts de ryska stridskrafterna. Den initiala tidplanen för operationen havererade och de ryska förbanden åsamkades avsevärda förluster. Därmed förbrukades förbandens anfallskraft och de ryska soldaternas stridsmoral försämrades.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är det första storskaliga konventionella kriget i Europa sedan andra världskrigets slut. Liksom tidigare större konventionella krig präglas det av en mycket stor förbrukning av förnödenheter, ammunition, materiel och personal. Rysslands krig påverkar hela det ukrainska samhället och har orsakat den ukrainska civilbefolkningen enorma umbäranden. Det är en form av krig som Ryssland och Ukraina till del förberett sig för, men som inte funnits i planeringsförutsättningarna i de flesta västländer sedan kalla krigets slut.

### 3.5.1 Rysk militär förmåga

Ryssland har efterhand taktiskt och operativt gjort anpassningar som relativt sett höjt förbandens förmåga. Dit hör bland annat skapandet av regementen, brigader och divisioner för att åtgärda de stora problemen med användandet av fristående bataljonstaktiska grupper. I december 2022 kommunicerade Ryssland att försvarsutgifterna inte längre kommer ha någon övre gräns.

Ryssland har trots förluster och ianspråktagna resurser i Ukraina alltjämt förmåga att samordnat använda en stor bredd av militära och icke-militära medel. Den ryska förmågan att agera militärt i Sveriges närområde är i viss mån begränsad i det korta perspektivet, framför allt avseende markstridskrafter.

Denna bedömning innebär dock inte att Ryssland skulle sakna förmåga att agera militärt i Sveriges närområde. Ryssland har dessutom ytterligare sänkt sin tröskel för användande av militärt våld och uppvisar en hög politisk och militär riskbenägenhet. Rysslands förmåga att genomföra operationer med flygstridskrafter, sjöstridskrafter, fjärrstridsmedel eller kärnvapen mot Sverige är fortsatt intakt. Ryssland har också förmåga att verka med specialförband. Förmågan att verka med hybrida medel som cyber-, telekrigs- och påverkansresurser kvarstår.

Ryssland har också aviserat en militär ambitionshöjning, med förändrad värnpliktsålder och förlängd värnpliktstid, ett kraftigt

ökat antal kontraktssoldater och förstärkta mark- och flygstridskrafter. I Sveriges närområde omfattar planerna bland annat en ny armékår och flera nya divisioner i Leningrads militärområde samt en ny flygfördelning placerad på Kolahalvön. Ryssland fortsätter därtill sin militära uppbyggnad i den ryska arktiska regionen, med tyngdpunkten i området mellan Kolahalvön och Novaja Zemlja.

Uppbyggande av ny förmåga samt återtagande av förmåga som förlorats i Ukraina har påbörjats och bedöms ta fem till tio år, men kan gå fortare om kraven på modern materiel sänks eller om Ryssland lyckas förbättra sin tillgång till avancerad teknik.

Det kan i detta sammanhang erinras om att den svenska militära förmågeuppbyggnaden, som fastställdes i totalförvarsbeslutet 2020, enligt nu gällande planer tidigast kan vara färdigställd 2030, troligen senare på grund av bland annat den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen samt stödet till Ukraina. Försvarsberedningen konstaterade också i rapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) att omvärldsutvecklingen påverkar möjligheterna att genomföra totalförvarsbeslutet 2020 inom den ekonomiska ram och de tidsförhållanden som förutsattes 2020. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste öka skyndsamt.

Ryssland tycks i sitt upprustningsprogram primärt satsa på ökad volym främst avseende arméförband. Nyttillverkning av avancerade vapensystem såsom stridsflyg, ytstridsfartyg och ubåtar fortsätter men kan komma att begränsas på grund av bristen på västerländska tekniska komponenter.

Försvarsberedningen konstaterar att de europeiska Nato-medlemmarnas stridskrafter i dag saknar den redundans och uthållighet som krävs för att utkämpa ett krig med en motståndare som Ryssland. Flera av Natoländernas förband har också låg beredskap och tillgänglighet även om successivt ökande försvars-satsningar efterhand åtgärdar sådana brister. Natomedlemmarnas stridskrafter är geografiskt spridda med stora delar av de nödvändiga förmågorna i USA.

### 3.5.2 Ryskt militärstrategiskt perspektiv

Utvecklingen av bland annat långräckviddiga bekämpningssystem och sensorer gör att operationsområdet i en militär konflikt mellan Ryssland och Nato i norra Europa sträcker sig från centrala Ryssland till Grönland. Som Natoländer ingår både Finland och Sverige i Norden och i Östersjöområdet och båda står inför liknande strategiska problem och osäkerheter.

Den skandinaviska halvön och Finland samt Norska havet kan enligt ryskt militärstrategiskt tänkande skapa det operativa djup Ryssland anser sig behöva i den nordvästra geografiska riktningen.

Ryssland har ett strategiskt intresse kopplat till Norra marinens baser och den nukleära andraslagsförmågans operationsområde i Norra ishavet. Därför kan norra Sverige och Finland beröras av militära operationer i syfte att utöka det ryska operativa djupet kring Kolahalvön. Ett upplevt hot mot Norra marinens andraslagsförmåga kan vara kopplat till en konflikt i Östersjöområdet men också till en konfrontation mellan väst och Ryssland i en annan del av världen.

Med ett offensivt uppträdande med de ryska marinstridskrafterna i Norska havet kan Natos möjligheter att operera med marinstridskrafter inklusive hangarfartyg utanför Norge försvåras eller omöjliggöras. Genom att störa eller bryta sjövägarna i Nordatlanten mellan Nordamerika och Europa försvåras avsevärt möjligheten för Nato att försvara de östliga medlemsstaterna i Norden och Baltikum.

Detsamma gäller om Ryssland besätter, eller på annat sätt neutraliserar Natos potentiella bas- och grupperingsområden i Norden. Med det skulle möjligheten att nordiskt territorium och luftrum används av Nato förhindras eller begränsas. En etablering av ett operativt djup för att försvåra en Natoledd försvarsoperation av de östra medlemsstaterna kan också i samband med en militär operation i Östersjöområdet innebära att det ryska luftförsvaret flyttas västerut och att Baltikum och Östersjön därmed militärt kan isoleras. Svenskt territorium är troligtvis en förutsättning för att etablera en sådan luftförvarssköld i Skandinavien.

Med ett besättande av en eller flera av de stora öarna i Östersjön eller delar av svenska fastlandet kan en rysk militär operation mot Baltikum eller Finland skyddas genom avregling med lång-

räckviddiga bekämpningssystem. En sådan begränsad operation skapar dock inte fullt ut det eftersträvarsvärda strategiska djupet och är därmed en strategisk risktagning. Därför kan även andra områden beröras såsom delar av Norrland, Öresundsregionen och svenska västkusten samtidigt som åtgärder vidtas för att begränsa Natos möjligheter att använda svenskt och norskt territorium. En sådan mer omfattande militär operation skulle sannolikt kunna uppnå en strategisk och krigsavgörande effekt. Den högre ambitionen är dock mer resurskrävande och operativt riskfylld.

En utökning av det ryska operationsområdet till den skandinaviska halvön och Norska havet skulle kraftigt försvåra en Natoled operation av de östra Natomedlemmarna inklusive Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen. Etablerandet av ett större operativ djup i västlig riktning med en framskjuten operativ förmåga är troligtvis avgörande för rysk framgång i händelse av krig i norra Europa.

### 3.5.3 Rysk militär doktrin

Den ryska militärdoktrinen definierar tre typer av krig – lokala, regionala och storskaliga krig. Det sistnämnda betecknas som ett krig mellan koalitioner av stater eller mellan stormakter. Storskaligt krig kan vara resultatet av att ett lokalt eller regionalt krig eskalerar. Ett storskaligt krig kräver enligt doktrinen att hela landets materiella, moraliska och andliga kraft mobiliseras. Ryssland är medvetet om sina svagheter gentemot väst och att de inte kan vinna ett alltför utdraget konventionellt krig mot ett Nato som hunnit förbereda sig på ett resurskrävande storskaligt krig. Ett krig måste därför ur Moskvas perspektiv uppnå de ryska strategiska målsättningarna innan västmakterna hinner mobilisera hela sin ekonomiska och militära potential. Den ryska generalstaben konstaterar att offensiva operationer kan användas i syfte att försvara Ryssland.

Ryssland söker kompensera sin underlägsenhet rörande konventionell luftburen precisionsbekämpningsförmåga bland annat med satsningar på avancerade luftförsvarssystem, anskaffning av nya avancerade marina system och precisionsbekämpningssystem

samt framför allt förhållandevis omfattande konventionell förmåga i markarenan och nya substrategiska och strategiska kärnvapen.

Ryssland har även andra okonventionella och asymmetriska förmågor som kan slå mot det som Ryssland uppfattar som svagheter i väst, till exempel försvarsvilja och beroendet av internet och ryldbaserade positionsbestämningssystem. Detta kombineras med icke-linjär krigföring, ofta redan i fredstid, i form av bland annat underrättelseverksamhet samt cyber- och påverkansoperationer. Ryssland har haft en hög beredskap på förhållandevis stora delar av de väpnade styrkorna och har genomfört frekvent övningsverksamhet med större förband vilket kan användas för att vid behov snabbt övergå i en skarp militär operation. Detta kompletteras med en kapacitet att mobilisera flera hundra tusen soldater inom några månader.

### 3.5.4 Ryska massförstörelsevapen

Kärnvapen har en central funktion i rysk säkerhetspolitik. Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenarsenal och genomför sedan länge en upprustning, såväl kvalitativt som kvantitativt. De strategiska kärnvapnen betraktas som en garant för strategisk avskräckning och global strategisk stabilitet. Ryssland prioriterar samtidigt substrategiska kärnvapen för att kompensera upplevda brister i den konventionella militära förmågan. Ryssland har ett antal förbandssatta kärnvapensystem som är avsedda för att användas för icke strategiska uppgifter. De utgör en integrerad del av den samlade förmågan i de väpnade styrkorna. Rysk kärnvapenförmåga finns i Sveriges närområde, inklusive i Östersjöområdet.

Hot om kärnvapen användning är i sig ett maktmedel för Ryssland. Strategisk avskräckning med betoning på nukleär avskräckning, inklusive att skapa osäkerhet hos en potentiell motståndare kring när och hur Ryssland skulle använda kärnvapen, utgör alltså grunden för rysk militär strategi.

Enligt den ryska doktrinen kan kärnvapen användas som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland eller dess allierade, eller som svar på angrepp med konventionella vapen som hotar den ryska statens själva existens. Ryssland har i sina doktriner även lanserat idéer om att använda insatser med substrategiska kärnvapen i de-

eskalerande syfte till exempel för att sända en signal om beslutssamhet med avsikt att avsluta ett krig innan västmakterna slår tillbaka konventionellt.

Osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen har ökat till följd av Rysslands alltmer aggressiva retorik. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland återkommande anspelat på användning av kärnvapen som en möjlig åtgärd.

Det är troligt att kärnvapen får en än mer framträdande roll i rysk retorik och styrkedisposition. I detta scenario ingår ytterligare användning av kärnvapeninnehavet som del i signalering och avskräckning, inklusive inom ramen för mer rutinartade verksamheter som årligen återkommande övningar under ledning av president Putin samt förflyttningar av landets kärnvapenstyrkor.

Ryssland satsar på skydd och säkerhet mot biologisk och kemisk krigsföring. De ryska skyddstrupperna mot kemisk, biologisk och radioaktiv kontaminering utrustas och deltar i stora försvarsgrensgemensamma övningar. Förbanden återfinns över hela landet och det är tydligt att de spelar en viktig roll. Det kan indikera att massförstörelsevapen kan vara en del i den ryska synen på framtida krig.

Falska ryska anklagelser om att andra aktörer förbereder kemvapenattacker eller bedriver otillåten biologisk verksamhet används troligen för att sänka tröskeln för Ryssland att själv använda kemiska eller biologiska vapen.

### 3.6 Viktiga geografiska områden

I händelse av kris eller krig kommer det att finnas olika men delvis överlappande militärstrategiska intressen i vårt närområde. De strategiska viktiga geografiska områdena formas av Rysslands och Natos sammantagna strategiska intressen och agerande.

Med Finland och Sverige i Nato är samtliga länder runt Östersjön, förutom Ryssland, medlemmar i alliansen. Nato får därmed en avsevärt längre landgräns mot Ryssland och det skapas ett mer sammanhängande operationsområde i norra Europa som ger samverkansfördelar. Nato får en sammanhängande östlig flank som sträcker sig från den europeiska delen av Arktis i norr till Medelhavet i söder. Svenskt och finskt territorium blir en del av alliansens samlade försvarslösning såväl inom ramen för nationell operations-

planering som Natos gemensamma operationsplanering. Strategiskt viktiga områden i Sverige kommer att kunna nyttjas för försvaret av andra allierades territorium. Natos strategiska och operativa djup ökar och knyter Arktis, Nordatlanten och Östersjön tätare samman, ur ett strategiskt och operativt perspektiv. Svenskt och finskt territorium blir centralt för de allierades försvar av Nordeuropa och den transatlantiska länken. Nödvändiga förberedelser underlättas, bland annat vad gäller möjligheter till framflyttning av allierade förband och underhåll till och inom Östersjöregionen och Nordkalotten i händelse av konflikt, liksom avseende försvaret av norra Norge och Finland.

Den svenska förmågan att kunna stödja allierade styrkor är avgörande för att alliansen ska kunna verka och genomföra operationer i vår del av Europa. Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt tillhandahålla försörjnings- och transiteringsområden för allierades styrkor. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret.

Om sjövägarna i Nordatlanten störs så försvåras möjligheterna för USA och Nato att förstärka och försvara de nordliga och östliga allierade. Sjöförbindelserna till och i Östersjöområdet är också viktiga för Natos förstärknings- och försörjningsoperationer.

Sverige är centralt för att säkerställa Natooperationer i Finland och Baltikum och för Finlands försörjning. Det gäller såväl land- som sjö- och luftransporter. Inte minst hamnarna längs västkusten och Bottniska viken är viktiga i detta sammanhang. Förstärkningar till, och försörjningen av, Norge och Baltikum kan till del också förväntas gå via Sverige.

Försvarsberedningen konstaterade därför i *Allvarstid* att det kommer att vara avgörande för Sverige och Nato att upprätthålla förbindelser västerut, bland annat via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtland och Norrbotten till de norska hamnarna i Trondheim och Narvik samt via Öresundsområdet. Svenskt territorium och transportvägarna genom i Sverige är centrala för övriga allierade i försvaret av de östra medlemsländerna.

Ur ett svenskt perspektiv är Stockholmsområdet av central strategisk betydelse. Där finns rikets ledning inklusive regering,

riksdag samt flera viktiga myndigheter och andra aktörer i samhället. Regionen är också ett nav för flera samhällsviktiga sektorer och har en stor befolkningskoncentration.

Ur Natos perspektiv är Östersjön, inklusive dess inlopp, viktigt för att kunna förstärka försvaret av Finland, Baltikum och Polen. Mellersta och norra Sverige är vitalt för försvaret av Finland. Att säkerställa förbindelser för tilltransport av förstärkningar och förnödenheter i händelse av kris och krig kräver säkra land-, luft- och sjövägar. Ett framskjutet luftförsvaret med mark- eller fartygsbaserade luftvärnssystem och stridsflyg baserade i Sverige är viktigt för att skapa handlingsfrihet och möjliggöra operationer i regionen.

Gotland och Östersjöområdet, Östersjöinloppen och svenska västkusten, Jämtland, Norrbotten och hamnar i Bottniska viken samt luftrummet över Sverige är därför viktiga för Natos försvar av norra Europa. Möjligheten att basera stridskrafter i Sverige underlättar för en framgångsrik försvarsoperation i Baltikum, Polen och Finland.

Sammantaget konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av krig. Det gäller också viktigare hamnar på östkusten, inte minst längs Norrlandskusten, samt uppmarschområden och flyg- och marinbaser av vikt för Natos militära operationer i Nordeuropa.

I händelse av ett väpnat angrepp kan bekämpning med långräckviddiga vapensystem i varierande omfattning drabba stora delar av Sverige. Det är dock mest troligt att det i första hand är dessa strategiskt viktiga områden som drabbas av direkta krigshandlingar och intensiv stridsverksamhet. Vilka av de strategiska områdena som drabbas av direkta strider beror på det säkerhetspolitiska läget, ambition och val av tyngdpunkt hos angriparen.

### **3.7 Krav på totalförsvaret**

Sverige måste ytterst kunna hantera de svåra påfrestningar ett krig medför. Uthålligheten för totalförsvaret måste skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig, samt medge att viktiga delar i den



svenska ekonomin kan upprätthållas, att militärt stöd till och från andra allierade kan säkerställas samt att Natogemensamma operationer som inbegriper svenskt territorium kan genomföras.

Försvarsberedningen anser att totalförsvaret måste dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret. Försvarsberedningen betonar vikten av att kunna ställa om samhället till krigsförhållanden.

Relevanta förberedelser och planer för det civila försvaret förutsätter att berörda civila aktörer tidigt involveras och delges adekvata delar av den militära operationsplaneringen.

Det militära och det civila försvaret ska, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret, förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.

Inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår såväl på annat allierat territorium som på svenskt territorium. Det ska förutsättas att Nordatlantiska rådet återoppat artikel 5 i nordatlantiska fördraget och att regeringen beslutat om högsta beredskap. Försvarsberedningen betonar att detta är en planeringsförutsättning för totalförsvaret. Denna planeringsförutsättning ska resultera i förberedelser och planer som möjliggör att de totalförsvarsviktiga verksamheterna kan verka under tre månader trots svåra påfrestningar. De tre månaderna ger samhället tid för omställning till krigstida förhållanden med till exempel förändrade produktionsförutsättningar, varuflöden med mera för att på så sätt kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.

Den normala funktionaliteten i samhället ska så långt möjligt upprätthållas även i krig. Försvarsberedningen betonar dock att ambitionen i de fredstida totalförsvarsförberedelserna ska vara att under krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Det innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläget. Det innebär också stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället och från alla invånare för att klara en sådan situation.

Förberedelserna och planerna ska utgå från att logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits. Försvarsberedningen bedömer dock att med Sveriges EU-

och Natomedlemskap kommer inte exporten och importen att helt upphöra. Förberedelserna ska fokusera på att säkerställa de mest vitala flödena av varor och tjänster och planerna ska därför inte utgå från att Sverige ens i krig är helt avskuret. Det är av stor vikt att flöden av varor och tjänster så långt möjligt vidmakthålls och att det genomförs förberedelser i fredstid för hur de viktigaste flödena ska säkras. Det kan komma att kräva en omställning av viss fredstida verksamhet. Detta blir centralt för förberedelserna och planerna rörande det ekonomiska försvaret.

Utgående från denna planeringsinriktning kan olika alternativa planeringantaganden utformas, till exempel möjligheten att hantera en säkerhetspolitisk kris som inte har lika allvarliga konsekvenser på samhället där artikel 5 inte har åberopats, där regeringen endast beslutat om skärpt beredskap och som inte inbegriper krigshandlingar på Natoterritorium.

Förmågan att stödja Natos militära operationer med stöd av värdlandsstödsavtalet, och därmed sammanhängande ledning, logistik och underhållsresurser, behöver utvecklas i nära samarbete med Nato och våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark och med andra bilaterala avtal med förbandsbidragande allierade. Det kommer att innebära uppgifter för det civila försvaret, för att stödja de militära operationerna.

Den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets samlade förmåga att motstå och lindra konsekvenser av de allvarliga störningar i samhällets funktionalitet som ett krig medför. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inrikta insatserna på att stödja de som befinner sig i nöd och saknar förutsättningar att själva hantera en sådan situation.

Folkhälsan har stor betydelse för vårt lands motståndskraft. Alltför lite fysisk aktivitet och ohälsosamma kostvanor påverkar hälsan negativt. Försvarsberedningen konstaterar att detta på sikt kan få konsekvenser för delar av totalförsvaret, exempelvis uttagning av värnpliktiga.

Försvarsberedningen föreslog i *Motståndskraft* att den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som kan råda i krig och föreslog att individen ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Det kräver förberedelser. Det är också centralt att människor

samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten. Beredningen menar att detta fortsatt bör gälla.

Egenberedskapen behöver dock stärkas. Som Försvarsberedningen konstaterade i Värnkraft 2019 är försvarsvilja och folkförankring förutsättningar för ett trovärdigt försvar. Befolkningen och beslutsfattare måste därför göras medvetna om de krav som kriget ställer. Detta stärker också samhällets samlade krishanteringsförmåga. Vid höjd beredskap och krig kommer allmänhetens kunskap och förmåga till egenberedskap ha stor betydelse för såväl belastningen på det offentliga som på för den samlade motståndskraften. Allmänhetens beredskap och acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser under höjd beredskap. Försvarsberedningen förordar därför ökade insatser för befolkningens kunskap om totalförsvaret och sin egenberedskap.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet i krig är grunden för att möjliggöra en krigsavhållande förmåga och därmed för totalförsvarets bidrag till Natos samlade avskräckningsförmåga. Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheten att förebygga och hantera fredstida kriser.



## 4 Ukrainas motståndskraft sedan Rysslands fullskaliga invasion

I sitt försvar mot Rysslands fullskaliga invasion och det efterföljande storskaliga och utdragna kriget har Ukraina visat att samhällets och befolkningens motståndskraft och försvarsvilja är avgörande. Ukrainas motstånd har understrukt betydelsen av ett fungerande totalförsvar, och behovet av att kunna mobilisera hela samhället.

I *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) redogör Försvarsberedningen för sin bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Försvarsberedningen konstaterar att Rysslands aggressiva agerande har lett till ett strukturellt och kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge. Ryssland har ytterligare sänkt sin tröskel för militär våldsanvändning och uppvisar en hög riskbenägenhet. Svensk säkerhets- och försvarspolitik ska utformas för att hantera det hot Ryssland långsiktigt bedöms utgöra mot europeisk och global säkerhet. Sverige behöver utforma sin säkerhetspolitik och dimensionera sitt totalförsvar efter spännvidden i det hot Ryssland utgör under lång tid framöver.

Det utdragna kriget som konsekvens av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina illustrerar de problem som Sverige kan ställas inför i händelse av krig. Försvarsberedningen understryker vikten av kontinuerlig analys av kriget i Ukraina som underlag för den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

Rysslands krig i Ukraina pågår fortsatt. Informationstillgången är på vissa områden överväldigande i sin omfattning, men samtidigt svår att verifiera. På andra områden är informationen begränsad eller censurerad. Det påverkar möjligheterna till fullständig analys. Lärdomar måste därför, beroende på frågans art och omständigheter,

dras med viss försiktighet. De kan också komma att behöva revideras vartefter kriget utvecklas.

Även Ryssland lär sig av erfarenheterna från såväl kriget som omvärldens reaktioner. Det Ryssland som det svenska totalförsvaret måste kunna möta är således inte det Ryssland som invaderade Ukraina år 2022.

Ukraina och Sverige har delvis olika förutsättningar. Samhällena skiljer sig åt, totalförsvaren är olika organiserade, ländernas militärstrategiska läge skiljer sig åt, liksom respektive stats förhållande till Ryssland. Sverige är därtill EU-medlem och blivande Natoallierad. Lärdomar från Ukraina behöver således sättas i kontext utifrån svenska förhållanden.

Försvarsberedningen noterar det regeringsuppdrag om lärdomar från Ukraina som givits till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som delredovisades den 6 november 2023. Uppdraget slutredovisas den 7 juni 2024.

## 4.1 Krigets krav

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, i strid med FN-stadgans våldsförbud, har resulterat i det första storskaliga konventionella kriget i Europa sedan andra världskrigets slut. Liksom tidigare större konventionella krig präglas det av stora militära och civila förluster, en hög förbrukning av förnödenheter, ammunition och materiel och omfattande förstörelse av bostäder och infrastruktur. Rysslands krig påverkar hela det ukrainska samhället och har orsakat den ukrainska befolkningen enorma umbäranden och lidanden. Det är en form av krig som Ryssland och Ukraina till del förberett sig för, men som inte funnits i planeringsförutsättningarna i de flesta västländer sedan kalla krigets slut.

Försvarsberedningen beskrev i *Allvarstid* Rysslands krigföring i Ukraina, vilken karaktäriserats av stor brutalitet och högt risktagande. Ryssland har visat sig likgiltig inför egna förluster och att civila drabbas och brutit hänsynslöst mot folkrätten, inklusive krigets lagar och den internationella humanitära rätten samt mänskliga rättigheter. Civila och civil infrastruktur har attackerats urskillningslöst.

I december 2022 hade över sju miljoner ukrainare flytt landet och ungefär lika många människor hade blivit internflyktingar i Ukraina. Sedan dess har antalet flyktingar och internflyktingar sjunkit. I november 2023 uppgav FN:s flyktingorgan UNHCR 5,8 miljoner ukrainska flyktingar registrerade i andra europeiska länder, och 3,7 miljoner internflyktingar i Ukraina.

Genom återkommande angrepp mot exempelvis energirelaterad infrastruktur har Ryssland utsatt det ukrainska samhället för stora påfrestningar, och därpå följande svåra levnadsförhållanden för civilbefolkningen.

Ett stort antal sjukvårdsinrättningar, ambulanser, brandstationer och brandbilar har attackerats av Ryssland trots att dessa åtnjuter skydd enligt krigets lagar. Såväl reparationsinsatser som räddningsinsatser försvåras av att Ryssland ser personalen som mål. Bland annat har Ryssland attackerat samma objekt en andra gång efter att räddnings- eller reparationsinsatserna påbörjats, och i flera fall uppges räddningstjänst och brandstationer ha attackerats som inledning på insatser med brandstridsmedel mot samhällen.

Rysslands agerande i Ukraina understryker faran i att utgå från att en motståndare efterlever krigets lagar, inklusive den internationella humanitära rätten. Ansvarsutkrävande för den ryska aggressionen och de krigsförbrytelser som begåtts är centralt. Därutöver framhåller Försvarsberedningen att Rysslands agerande i Ukraina måste utgöra en avgörande insikt för hur en motståndare kan komma att agera mot oss, och hur Sverige ska utforma sitt totalförsvaret i enlighet med folkrätten.

## 4.2 Övergripande lärdomar

Erfarenheterna från Ukraina understryker vikten av ett totalförsvaret präglad av beslutsamhet, snabbhet, anpassningsförmåga och pragmatism och som har tillgång till kompetens och resurser för att lösa sina uppgifter i krig. Ukrainska aktörer och den ukrainska befolkningen har haft förmågan att snabbt förstå och anpassa sig till den rådande situationen.

Rysslands krig mot Ukraina understryker betydelsen av förberedelser, planer och övning, liksom värdet av hög försvarsvilja. Erfarenheter från Ukraina visar samtidigt på en inte minst

inledningsvis kaosartad situation, trots åtta års föregående låg-intensivt krig och vad detta lett till avseende utarbetade rutiner och strategier, i vilken eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan varit en styrka.

Ukrainas samhälle har sedan Rysslands fullskaliga invasion inleddes haft förmåga att motstå störningar och återställa funktionaliteten i samhället, liksom visat på vikten av förmåga till samordning mellan militära myndigheter och civila aktörer inklusive näringslivet. Kriget har ställt stora krav på effektiv totalförsvars-samverkan och effektivt beslutsfattande på samtliga ledningsnivåer och samarbete mellan central, regional och lokal nivå, för att få full effekt av den samlade militära och civila krigsansträngningen.

Det omfattande internationella stödet har varit och är fortsatt av avgörande betydelse för Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig. Kriget har också ställt höga krav på Ukrainas kapacitet att tillgodogöra sig det internationella stödet, liksom att kunna kanalisera inhemska frivilligas ansträngningar.

Rysslands fullskaliga invasion har utsatt hela det ukrainska samhället för stora påfrestningar. Ryssland angriper medvetet civila och civil infrastruktur för att bryta ner den ukrainska försvarsviljan och samhällsekonomin. Elförsörjning, transportsystem, livsmedelsförsörjning, samhällsekonomin och tillgången till offentliga tjänster har påverkats dramatiskt. Ukraina har visat på vikten av upprätthållandet av samhällets funktionalitet för den samlade krigsansträngningen och som ett verktyg för att bibehålla förtroende för beslutsfattare och myndigheter, samt för att bibehålla försvarsviljan.

Rysslands invasion och pågående krig i Ukraina har visat på behovet av ett fungerande rättssystem. Detta har betydelse för att vidmakthålla lag och ordning, men också för ansvarsutkrävande för krigsförbrytelser och andra brott mot folkrätten samt hantering av krigsfångar i enlighet med den internationella humanitära rätten.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har även tydliggjort vikten av ett ekonomiskt försvar och fortsatt fungerande import och export, liksom konsekvenserna av låg produktionskapacitet och begränsade lager av försvarsmateriel.

Kraven på den ukrainska motsvarigheten till det svenska civila försvaret har i viss mån förändrats över tid. Under invasionens inledande skede var exempelvis kommunikation och informationsdelning kritiskt. Civila ammunitions- och minröjning har blivit



viktigt efter att Ukraina lyckats befria nya områden. Som ett resultat av Rysslands fjärrbekämpningskampanj under den fullskaliga invasionens första vinter uppstod ett stort behov av reparationskapacitet av energiinfrastruktur och anskaffning, fördelning och installation av generatorer.

Andra behov, som exempelvis rehabilitering och sjukvård, psykologiskt stöd, demobilisering och återintegrering av veteraner, minröjning och resurser till rättsväsendet för ansvarsutkrävande kommer kvarstå under lång tid också efter kriget. Det står klart att återuppbyggnaden av Ukraina kommer att bli lång och kostsam. Detta arbete genomförs parallellt med att kriget fortgår.

### 4.3 Försvarsvilja

En avgörande faktor i Ukrainas förmåga att försvara sig har varit och är den starka försvarsviljan och samhällets motståndskraft. Tidigt, kraftfullt och tydligt militärt motstånd visar det egna folket och världen att ett angrepp har skett, att den angripne försvarar sig och att det råder krig.

Ukraina lyckades snabbt mobilisera en stark försvarsvilja och har visat att tidigt och framgångsrikt motstånd, och snabb förmedling av detsamma i olika kanaler, har haft stor effekt på mobiliseringen av internationellt stöd.

Ukraina har hittills uppvisat en försvarsvilja och motståndskraft som få bedömare på förhand hade förväntat sig. Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att många bedömare överskattade Rysslands initiala militära förmåga. På motsvarande sätt underskattades Ukrainas försvarsförmåga och motståndskraft.

Politiskt ledarskap, tydlig strategisk kommunikation, militära framgångar och olika aktörers förmåga att motstå krigets påfrestningar och upprätthålla samhällets funktionalitet har varit centralt för den fortsatta krigsansträngningen och det har stärkt och vidmakthållit den höga försvarsviljan.

Försvarsviljan har bland annat tagit sig uttryck i många frivilliga initiativ på gräsrotsnivå vilket i sin tur stärkt den ukrainska motståndskraften. Ukraina har lyckats skapa en deltagarkultur, där människor har många möjligheter att bidra till motståndskraften i samhället genom att exempelvis bidra till insamlingar, engagera sig i

olika frivilligorganisationer, föreningar eller andra sammanlutningar, eller genom att bli frivillig inom strukturerna för det civila försvaret.

Lokala organisationer och gräsrotsinitiativ har varit viktiga, bland annat för slutleveranser av humanitärt stöd på lokal nivå. Även små initiativ är viktiga i helheten och med rätt samordning kan småskaliga initiativ komplettera större organisationers arbete. Erfarenheten från Ukraina visar att alla kan bidra med någonting.

Det ukrainska civilsamhällets organisationer styrde snabbt om sina verksamheter vid invasionen, och fokuserade sina krafter på de prioriteringar som aktualiserades i krigstid, såsom vapen, ammunition och sjukvårdsutrustning för att öka den ukrainska försvarsförmågan.

#### 4.4 Politiskt ledarskap

President Volodymyr Zelenskyjs ledarskap och den ukrainska förmågan att mobilisera folkets motstånd och omvärldens vilja till stöd har varit remarkabel. Det har skett bland annat genom ett hårt och beslutsamt motstånd, strategisk kommunikation, diplomatiska ansträngningar och internationella kontakter.

Det politiska ledarskapet utgör en utgångspunkt från vilken samhällets försvarsvilja kan utvecklas och upprätthållas. Att presidenten och hela den ukrainska statsledningen, inklusive parlamentet, stannade i Kiev gav en tydlig signal till befolkningen och var viktigt för motståndskraften, såväl militärt som civilt, under de första kritiska veckorna efter Rysslands fullskaliga invasion.

Styrande partier och opposition lade inledningsvis sina politiska skillnader åt sidan och gick samman kring uppgiften att försvara Ukraina mot Ryssland.

Presidenten, regeringen och nyckelmyndigheter var snabba med att fatta svåra beslut, till exempel om att omedelbart införa krigslagar och att beväpna befolkningen med eldhandvapen under invasionens första dagar.

Ukraina har sedan den fullskaliga invasionen bibehållit ett fungerande parlament med politisk opposition och systematiskt lagstiftningsarbete. Försvarsberedningen noterar särskilt Ukrainas

fortsatta ambitiösa reformarbete i linje med landets strävan mot EU-medlemskap.

## 4.5 Strategisk kommunikation, informationsdelning och media

Strategisk kommunikation, i förhållande till den egna befolkningen såväl som till omvärlden och till angriparen Ryssland, har varit en viktig del av Ukrainas försvar mot Rysslands fullskaliga invasion.

I det första skedet av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina var strategisk kommunikation och en effektiv informationsförmedling kritiskt såväl på central som lokal nivå. Tydlighet från högsta ort om att invasionen skulle bekämpas och att regeringen skulle stanna i Kiev var avgörande under den fullskaliga invasionens första dygn för att mobilisera motståndet och förmå omvärlden att agera. Proaktiv kommunikation av regionala och kommunala företrädare bidrog till att höja moralen på lokal nivå.

Ukraina har därefter uthålligt fortsatt den strategiska kommunikationen. Ett exempel är president Zelenskyjs dagliga videotal till befolkningen.

Den ukrainska kommunikationen har baserats på koordinerade budskap som kommunicerats från central nivå och vidare genom den övriga statsförvaltningen, medier och civilsamhälle. Det kan liknas vid en kommunikationspyramid där ett centralt strategiskt narrativ formulerats och blivit en utgångspunkt för övriga aktörer i samhället att kreativt kunna anpassa och bygga vidare på. Initiativ nerifrån-och-upp har kompletterat den officiella kommunikationen, till exempel olika grupper online som skapat så kallade memes och rutinmässigt bemött rysk desinformation med humor.

Erfarenheter från Ukraina visar samtidigt på en inte minst inledningsvis kaosartad situation, trots utarbetade rutiner och strategier, i vilken eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan varit en styrka.

Ukraina har format kommunikationen om kriget sedan den fullskaliga invasionen på ett sätt som säkrat omfattande utländskt stöd och en hög försvarsvilja bland den egna befolkningen. Det faktum att invasionen är och upplevs som ett existentiellt hot mot Ukraina, och att budskapen speglar detta, har gett kommunikations-

insatserna en stark grund. I förhållande till den ukrainska befolkningen har det centrala budskapet handlat om sammanhållning och motstånd. I förhållande till omvärlden har budskapet, liksom sedan krigets inledning 2014 men nu med bättre gehör, framför allt fokuserat på att Ukrainas kamp angår oss alla, att Ukraina utgör försvaret av den demokratiska och regelbaserade världsordningen, och är skölden mot Ryssland i Europa.

Vidare har Ukraina arbetat aktivt med att förse internationell media och internationella politiska kontakter med information, intervjuer och fältbesök utifrån den bild Ukraina vill förmedla.

Minst lika viktigt är vad som inte kommunicerats. Vid sidan av sin strategiska kommunikation har Ukraina haft förmåga att hålla vital information hemlig, exempelvis beslut om motoffensiver, motgångar och egna förlustsiffror.

En fungerande lokal informationsdelning till befolkningen har varit av stor vikt för det ukrainska motståndet, inte minst under de första veckorna när ryska styrkor gjorde snabba framryckningar. Pålitlig och uppdaterad information om evakueringsvägar, utdelning av förnödenheter, fritagna gator och kvarter var viktig för att den ukrainska befolkningen skulle kunna överleva på orter där ryska soldater ryckte fram.

Sociala medier och tv är de informationskanaler som har störst genomslag i Ukraina. I början av den fullskaliga invasionen gick de största tv-kanalerna samman för att gemensamt producera och sända nyheter om kriget i syfte att motverka rysk desinformation och ena folket. Detta bidrog också till den höga försvarsviljan och stridsmoralen bland befolkningen.

Den ukrainska erfarenheten visar på vikten av förberedelser för att möta omfattande försök till informationspåverkan inför och under ett angrepp. Ukraina har sedan många år varit utsatt för omfattande rysk informationspåverkan, och har därför arbetat aktivt och systematiskt med att motverka rysk desinformation. En del av detta har handlat om kontroll. Redan åren före den fullskaliga invasionen hade Ukraina stängt ner och blockerat ryska propaganda-kanaler och ryska sociala medieplattformar.

Under krig är balansen mellan oberoende medier och kontroll av budskap svår att hantera. Ukraina har förhindrat att nyhetskanaler och public service används som en plattform för ryskt narrativ. Den centraliserade nyhetsförmedlingen, tillsammans med den ukrainska

statens kontroll över den inhemska informationsmiljön, militär censur och förbud mot ryska desinformationsaktörer att verka i landet, uppfattas ha ökat förmågan att nå ut med de egna budskapen. Samtidigt är detta inte okontroversiellt.

## 4.6 Internationellt stöd

Det internationella stödet till Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasion inleddes är och har varit av avgörande betydelse för Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig. Ukraina har under invasionen tagit emot omfattande såväl militärt som humanitärt materiellt stöd och andra civila insatser från omvärlden, och har upprätthållit denna förmåga att ta emot stöd över tid. Försvarsberedningen understryker vikten av att Sverige driver på för, och bidrar till, ett fortsatt stort, samordnat och långsiktigt internationellt stöd till Ukraina.

Erfarenheten understryker vikten av såväl att kunna försvara sig, som att ha nationell kapacitet att ta emot och omsätta ett omfattande internationellt stöd. För Ukraina har det handlat om att ha system för att förmedla behov men också logistik för att kunna ta emot internationellt stöd i bred bemärkelse och förmedla det till dem som har störst behov. Stödet har behövt ske och koordineras utanför landets eget territorium, mellan både civila och militära, utländska och inhemska, statliga, privata och frivilliga aktörer.

I och med att EU, Nato och flera av Ukrainas grannländer, efter Rysslands fullskaliga invasion, har tagit ett stort ansvar för stöd och transitsamordning har Ukrainas nationella hantering kunnat effektiviseras. EU:s civilskyddsmekanism har tillsammans med FN och Nato i stor utsträckning kanaliserat det civila stöd som Ukraina efterfrågat.

Stödförmedlingen kräver tillgång till och skydd av civil infrastruktur. Utmaningarna har bland annat bestått i att hitta säkra logistikflöden till och från Ukraina, inklusive omlastningspunkter.

Grannländer som Moldavien, Rumänien och Slovakien har haft en viktig roll i stödet till Ukraina. Polen har haft en central roll som mottagare av miljontals ukrainare på flykt samt som transitland och värdland för inkommande civilt stöd och militär materiel. Såväl polska myndigheter och internationella aktörer som ukrainska

lokala, regionala och nationella myndigheter har deltagit i koordineringen av stödet. På plats i Polen har regelbundna möten hållits mellan de många inblandade aktörerna.

Ukraina har genom såväl behovslistor som strategisk kommunikation och diplomati tydligt kommunicerat sina behov till omvärlden.

Tidigt under invasionen evakuerades delar av ukrainska myndigheter, med ansvar för insamling och vidaredistribution av stödet, till Warszawa och Rzeszow. Polen har även fyllt en viktig roll som mottagare av och värd för evakuerade internationella organisationer och utländska ambassader samt som bas för det ukrainska civilsamhället.

Mottagandet i Ukraina, inte minst vad gäller det internationella humanitära stödet, präglades av svårigheter under de första månaderna efter Rysslands fullskaliga invasion. Detta orsakades inte minst av Rysslands initiala framryckningar då kontrollen av ukrainska områden snabbt förändrades. Många humanitära organisationer hade även inledningsvis svårigheter att effektivt samverka med ukrainska myndigheter och frivilligorganisationer.

De många nystartade lokala frivilliggrupperna runtom i Ukraina har haft en viktig roll i koordinering av humanitärt stöd och donationer genom lokala samarbeten och kontakter över hela landet. I flera andra länder har frivilliggrupper också engagerat sig och bidrar med stöd till Ukraina.

## 4.7 Ekonomiskt försvar och återuppbyggnad

Rysslands fullskaliga invasion har haft allvarliga konsekvenser för den ukrainska ekonomin, däribland till följd av det stora antalet människor som tvingades på flykt (nära en fjärdedel av befolkningen under den första månaden), ockupationen av stora delar av landets territorium, rysk fjärrbekämpning av civil och militär infrastruktur och att viktiga exportvägar via Svarta havet blockerades.

Under 2022 minskade Ukrainas BNP med ungefär en tredjedel. Förutom det militära hotet har således den statsfinansiella situationen och risken för ekonomisk kollaps utgjort ett reellt hot mot den ukrainska statsbildningen. Det internationella makro-

finansiella stödet till Ukraina, inte minst från EU, har haft en avgörande roll för att upprätthålla den ukrainska samhällsekonomin.

Som svar på Rysslands fullskaliga invasion agerade Ukrainas nationalbank den 24 februari 2022 bestämt genom att införa restriktioner för valutatransaktioner och strikta kapitalkontroller i syfte att skydda de begränsade valutareserverna. Åtgärderna innebar framför allt införandet av en fast växelkursregim, begränsning i utgivningen av utländska valutor till allmänheten och begränsning av juridiska personers möjlighet att använda utländsk valuta till annat än kritisk import och militära förnödenheter.

Man gav också banksystemet tillgång till kortfristiga lån utan säkerhet. Denna omedelbara uppsättning av åtgärder inom 48 timmar efter krigsutbrottet förhindrade valutadepreciering, likviditetskris och massivt utflöde av internationella reserver. Sedan dess har några av åtgärderna lättats eller anpassats till nya omständigheter i syfte att förbättra konkurrenskraften för ukrainska exportörer och bevara den ukrainska ekonomins långsiktiga motståndskraft.

I statsbudgeten för 2024 beräknas budgetunderskottet, cirka 43 miljarder USD, finansieras med hjälp av internationella givare. Utgifterna för försvaret uppgår till över 46 miljarder USD och utgörs av framför allt löner och utrustning. Vapensystemen som doneras till Ukraina berör inte stadsbudgeten. De väpnade styrkorna finansieras med skattemedel eftersom budgetstöd från internationella givare inte får användas till sådana utgifter. Med andra ord kommer nästan alla skatteintäkter att gå till försvaret, medan övriga utgifter finansieras av internationella givare.

Exporten har i hög grad påverkats. Under 2021 stod jordbruket för 8 procent av BNP och 40 procent av exporten. Under 2022 minskade spannmålsexporten med 35 procent. Andra sektorer har drabbats i ännu högre grad, däribland stål- och järnindustrin, den näst viktigaste exportsektorn. Detta både på grund av att exportvägarna blockerades, och för att viktiga produktionsanläggningar finns i de östra delarna av landet nära fronten eller på ockuperat territorium. I ett tidigt skede under den fullskaliga invasionen inledde Ryssland en sjöblockad av Ukrainas samtliga hamnar, vilka står för en betydande andel av landets totala export, med stora konsekvenser för både den ukrainska ekonomin och den globala livsmedelsförsörjningen.

Ukraina, liksom EU och andra internationella aktörer, har därför vidtagit en rad åtgärder för att stärka landets möjligheter till fortsatt export. Ett exempel var det spannmålsavtal (*Black Sea Grain Initiative*) som under ett år möjliggjorde viss spannmålsexport från Ukrainas hamnar. Ett annat är EU:s så kallade solidaritetskorridorerna (*Solidarity Lanes*) för att underlätta export av ukrainska produkter via EU, och EU:s tillfälliga suspendering av importtullar.

De skador som förorsakats Ukraina under det första årets fullskaliga krig har gemensamt av Världsbanken, EU, FN och den ukrainska regeringen beräknats uppgå till 135 miljarder USD (*Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023*). Därutöver beräknas inkomstförlusterna det första året uppgå till 290 miljarder USD och kostnaderna för uppbyggnaden för perioden 2023–2033 uppgå till 411 miljarder USD.

Uppbyggnadsbehoven finns i hela samhället men är särskilt akuta inom områden såsom boende, samhällsviktig infrastruktur, energi, handel och sysselsättning. Uppbyggnadsbehoven beräknas uppgå till 128 miljarder USD 2023–2026 och 283 miljarder USD 2027–2033. Denna beräkning omfattar bara det första året efter Rysslands fullskaliga invasion, utan hänsyn till exempelvis förstörelsen av Kachovkadammen och skador på senare tid. Nya beräkningar görs regelbundet och kostnaderna väntas öka ju längre kriget pågår.

Fattigdomen i Ukraina har dessutom ökat kraftigt, från 5,5 procent 2021 till 24,1 procent 2022, vilket motsvarar en ökning med 7,1 miljoner människor och en tillbakagång till nivån för 15 år sedan.

Trots att ekonomin fortsatt är mycket hårt drabbad av kriget finns det tecken på viss återhämtning. Internationella valutafonden (IMF) räknar med en ukrainsk BNP-tillväxt på 2 procent under 2023 och 3,2 procent 2024, bland annat till följd av det internationella stödet till Ukraina och ukrainska hushålls och företags motståndskraft och förmåga att anpassa sig. Inflationen faller i snabbare takt än väntat. IMF förväntar sig vidare att inflationen avtar till 17,7 procent 2023 och till 13 procent 2024. Detta kan jämföras med 26,6 procent 2022.

Sammanfattningsvis har ekonomin drabbats hårt. Regeringen och centralbanken har emellertid hanterat situationen väl och upprätthållit finansiell stabilitet. Marknaden fungerar, det råder inte varubrist på ukrainskkontrollerat territorium och inflationen



bedöms vara under kontroll. Den ekonomiska stabiliteten har dock varit helt avhängig det stöd Ukraina fått utifrån. Skulle det svikta riskerar ekonomin att hamna i en negativ spiral.

## 4.8 Den lokala nivån

Den regionala nivån (i Ukraina kallade oblast), men framför allt den ukrainska motsvarigheten till kommunerna har spelat en central roll för att identifiera behov, fördela resurser och mobilisera frivilligarbetare. Det är kommunerna som i första hand har mobiliserat stöd till befolkningen och lokalt hanterat mottagning och inkvartering av internflyktingar.

Många kommunadministrationer har tagit på sig uppgifter som de inte formellt varit ålagda, däribland insamlingar till armén och soldater vid fronten med hemvist i den egna kommunen. Vissa kommunadministrationer har fortsatt att ge stöd åt sina invånare på ockuperad mark och besitter värdefulla lokala informationsnätverk.

Krigslagarna har inneburit en viss återcentralisering, vilket är grundat i behovet att samla landet och koncentrera makten och beslutsfattandet.

De ukrainska lokalförsvarsstyrkorna har funnits sedan 2015 men reformerades bara några månader före den fullskaliga invasionen och organiseras utgående från kommunernas geografiska indelning.

### 4.8.1 Ockuperade områden: ett exempel från Zaporizjzja

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* finns från ryskkontrollerade samt av ukrainska styrkor befriade områden omfattande vittnesmål om och bevis på massgravar efter utomrättsliga avrättningar, bortföranden av lokala och regionala ukrainska politiska företrädare, olagliga frihetsberövanden, systematiskt användande av tortyr, olagliga tvångsdeportationer och förflyttningar, våldtäkter och sexuella övergrepp. Tusentals ukrainska barn har deporterats och illegalt adopterats bort till personer i Ryssland.

På statlig nivå har Ukraina ett eget ministerium för återintegrering av de tillfälligt ockuperade territorierna.

På regional nivå kan som exempel nämnas staden Zaporizjzja, som blivit en samlingsort för kommuner från samma oblast i exil. En majoritet av kommunerna i länet har sina folkvalda församlingar placerade och verksamma i Zaporizjzja stad, varifrån man fortsatt att driva sina kommunala verksamheter, stöttat invånare på flykt och underhållit kontakterna med de invånare som stannat kvar på ockuperat territorium. Flera ockuperade kommuner har inrättat stödcentra för sina invånare på flykt. Parallellt planeras för de ockuperade kommunernas återhämtning och åter-uppbyggnad.

Målet för kommunerna i exil är att kunna återvända till sina tillfälligt ockuperade territorier så snart som de väpnade styrkorna återtagit dem, snabbt återställa säkerheten och påbörja åter-uppbyggnaden för att möjliggöra återvändande för dem som tvingats på flykt. Melitopol har upprättat en konkret och detaljerad plan för återvändandet och återuppbyggnaden, som sedan blivit en mall för andra kommuner i länet i deras framtagande av egna planer. Zaporizjzja oblast har dragit lärdom av utmaningarna som uppstått i tidigare fritagna områden i till exempel Cherson och Charkiv oblast, där de civila institutionerna inte var tillräckligt förberedda på arbetets omfattning.

De materiella behoven i kommunerna förutsätts vara mycket omfattande efter ett återtagande. Ju längre ockupation fortgår, desto större ödeläggelse. De befriade territorierna kommer att behöva säkras från minor och oexploderad ammunition. Civil infrastruktur för försörjning av vatten och el och kommunikation behöver repareras, bostäder återställas, och förutsättningarna för det lokala näringslivet, däribland jordbruksnäringen, återupprättas.

Ett ytterligare problem för befriade områden kommer att vara rehabilitering och försoningsprocesser mellan dem som stannade kvar och de som återvänder efter att ha varit på flykt.

En fråga är hur många invånare som kommer att vilja återvända. Flera kommuner i Zaporizjzja oblast arbetar redan proaktivt med strategisk kommunikation för att öka intresset för återvändande.

## 4.9 Rättsväsende och ansvarsutkrävande

Rysslands fullskaliga invasion och pågående krig i Ukraina har visat på behovet av ett fungerande rättsväsen. Detta har betydelse för att

vidmakthålla lag och ordning, men också för ansvarsutkrävande för en stor mängd krigsförbrytelser och andra brott mot folkrätten samt hantering av krigsfångar i enlighet med den internationella humanitära rätten. Upprätthållandet av rättsväsendets funktioner är en väsentlig del av ett lands motståndskraft.

Ukrainas rättssystem har visat sig motståndskraftigt, även om kriget utsatt systemet för stor press och svårigheter att säkerställa verksamheten. Domstolarnas verksamhet har på flera ställen periodvis helt upphört. Utmaningarna rör både beslutsprocesser, cybersäkerhet och digitalisering, den fysiska säkerheten samt infrastrukturen och de personella resurserna. Kriget har aktualiserat frågor om dokumenthantering i händelse av ockupation, överlåtelse av ärenden från en domstol till en annan, möjlighet till digitala lösningar, möjligheterna till delgivning, ärendeprioritering under krig, säkerheten i rättssalarna, evakuering i samband med flyglarm, och krigets inverkan på de personella resurserna.

Rättsväsendet har också haft att hantera nya ärendetyper, såsom kollaboratörer enligt en ny lag mot samarbete med invasions- och ockupationsstyrkorna.

Ansvarsutkrävande för ryska brott är viktigt för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands krigsförbrytelser och andra brott mot folkrätten, men också för upprätthållandet av den regelbaserade världsordningen. I november 2023 uppgav Ukrainas riksåklagare att man samlat bevis för 109 000 ryska krigsförbrytelser i Ukraina.

Ett antal åtgärder har vidtagits internationellt som ett led i att utkräva ansvar för de brott som begåtts i Ukraina. Redan i ett tidigt skede 2022 inleddes processer för att säkerställa ansvarsutkrävande. Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court*, ICC) inledde i mars 2022 en förundersökning rörande krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord som begåtts på ukrainskt territorium från den 21 november 2013 och framåt. I mars 2023 utfärdade ICC en arresteringsorder för Rysslands president Vladimir Putin samt Rysslands ombudsperson för barns rättigheter. Eftersom ICC inte har jurisdiktion över aggressionsbrottet i Ukraina pågår parallellt arbete för att upprätta en tribunal specifikt för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Därtill har bland annat FN:s råd för mänskliga rättigheter inrättat en oberoende undersökningskommission för Ukraina och OSSE aktiverat sin så kallade Moskvamekanism.

#### 4.10 Befolkningsskydd

Varningsystem och skyddsrum eller andra skyddade utrymmen har spelat en viktig roll i Ukraina. Att varningssystem och fysiskt skydd finns, om än i varierande omfattning, bidrar till överlevnaden, försvarsviljan och möjligheten att upprätthålla samhällets funktionalitet. Skyddsrum skapar trygghet för de människor som stannar kvar, även när de har befunnit sig i områden som i ett inledande skede inte varit direkt utsatta för beskjutning. Känslan av trygghet kan vara en viktig faktor för civilas vilja att fortsätta våga arbeta och göra nödvändigt motstånd. Skyddsrummen har således även ett viktigt psykologiskt värde.

Ukraina har visat på behovet av anpassningsförmåga. När det inte funnits skyddsrum har man fått använda andra skyddade utrymmen i stället, till exempel källare eller förråd.

System för att varna befolkningen har utvecklats och förfinats under krigets gång. Redan fem dagar efter den fullskaliga invasionen lanserade ministeriet för digital transformering en mobilapplikation för flyglarm som komplement till övriga varningssystem. Utöver det finns ett flertal mer eller mindre officiella sociala mediekanaler med hundratusentals följare som ger en mer högupplöst bild av vilka hot som föreligger.

Ett problem har varit att fastställa under vilka situationer som flyglarm bör aktiveras. Det är en balansgång mellan att minimera den stress och oro som larmen orsakar och att upprätthålla ett trovärdigt varningssystem. Myndigheterna har hittills av allt att döma valt att aktivera larmet när minsta risk föreligger, vilket innebär att larm ofta inte efterföljs av faktisk fara. En konsekvens av detta är att många människor ignorerar larmen eller endast vidtar enklare skyddsåtgärder som att ta skydd i badrum och liknande för att ha en extra vägg som stoppar splitter, särskilt när larmen kommit tätt. Samtidigt kan det antas att vetskapen om att larmsystemet finns och att tröskeln för aktivering är låg bidrar till en känsla av trygghet i vardagen.

## 4.11 Skola

Erfarenheter från kriget i Ukraina visar på betydelsen av att hålla skolor öppna i så stor utsträckning som möjligt. Skolan utgör en samhällelig institution som utöver undervisning erbjuder social samvaro och fostran av betydelse för barn och ungas välmående, lärande och personliga utveckling. Det är viktigt att upprätthålla en relativ normalitet i barnens liv för att motverka psykisk ohälsa och framtida kunskapsstapp.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina påvisar också behovet av adekvat befolkningsskydd och tillgång till skyddsrum för att kunna fortsätta bedriva skolundervisning, och på så sätt bidra till totalförsvaret och en så långt möjligt fortsatt fungerande vardag för människor även under krig.

Enligt Unicef hade över 1 300 skolor i Ukraina förstörts fram till augusti 2023.

Undervisning har på många ukrainska orter genomförts digitalt, helt eller delvis. Att undervisning erbjudits digitalt har även möjliggjort för elever utanför landets gränser att fortsätta sin skolgång i ukrainsk regi.

## 4.12 Internflyktingar

I december 2022 hade över sju miljoner ukrainare flytt landet. Ungefär lika många människor hade blivit internflyktingar i Ukraina. Sedan dess har antalet flyktingar och internflyktingar sjunkit. I november 2023 uppgav FN:s flyktingorgan UNHCR 5,8 miljoner ukrainska flyktingar registrerade i andra europeiska länder, och 3,7 miljoner internflyktingar i Ukraina.

Utöver de personliga umbäranden flykten innebär skapar dessa befolkningsrörelser stora påfrestningar på samhället, inte minst mottagande kommuner i form av exempelvis bostadsbehov, ökat tryck på skolväsendet och sjukvården. Hjälp från internationella humanitära organisationer, civilsamhälle och kyrkosamfund har varit av stor vikt för att vid sidan av ukrainska samhällsaktörer erbjuda internflyktingarna till exempel kontantstöd, logi, juridiskt stöd, psykologstöd etcetera.

För att möjliggöra återvändande är exempelvis minröjning och reparationer av bostäder viktiga.

## 4.13 Kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur har utgjort ett huvudmål för ryska attacker i Ukraina. Detta har fått dramatiska effekter på en mängd av samhällets grundläggande funktioner. Ukraina har trots det lyckats väl med att upprätthålla vitala samhällsliga funktioner som tågtrafik, post, telekommunikation, transporter, elektricitet och vattenförsörjning. Järnvägen har fått särskild betydelse då Ukraina tvingats stänga sitt luftrum för civil flygtrafik.

Även privata verksamheter som livsmedelsbutiker, jordbruk, internetoperatörer, hotell och restauranger fungerar i princip som vanligt på icke-ockuperat territorium. Utmaningar finns dock i direkta stridsområden. Det privata näringslivet i Ukraina har i stor utsträckning engagerat sig i och bidragit till att försvara landet.

Erfarenheterna från Ukraina understryker vikten av att identifiera, skydda och säkra kritisk infrastruktur. Noterbar är även förmågan i Ukraina att reparera och återställa funktioner som helt eller delvis slagits ut. Detta är av stor vikt för såväl det civila som militära försvaret.

God tillgång till resurser, personella liksom materiella, för exempelvis reparation och minröjning, är centrala för att säkra viktig infrastruktur och logistikflöden. Förmågan att upprätthålla funktion är beroende av tillgång till reservdelar, varför lagerhållning är viktigt. Vidare krävs reparationsberedskap, och möjlighet till förflyttning av personal för personella förstärkningar där så behövs.

Det internationella stödet till Ukraina har starkt bidragit till förmågan att återställa skadad infrastruktur.

### 4.13.1 Energi

I den fullskaliga invasionens och krigets inledande skede påverkades elproduktion och distribution av att delar av Ukraina hamnade under rysk militär kontroll. Genom återkommande fjärrbekämpning av och angrepp mot energirelaterad infrastruktur har Ryssland därtill utsatt det ukrainska energisystemet för extrema påfrestningar, och civilbefolkningen för svåra levnadsförhållanden. Trots detta har Ukraina uppvisat en motståndskraftig energiinfrastruktur, där en av styrkorna är Ukrainas kontinuerliga reparationsarbete.

Ukrainska staten har, sedan åtminstone 2014, tillsammans med systemansvariga och distributionsföretag förbättrat robustheten i energiförsörjningen genom reservdriftcentraler och en ökad reparationsberedskap inkluderande lagring av reservdelar och utrustning, samt planer för personalomflyttning.

Gemensamma ansträngningar mellan olika regioner och mellan industri och lokala myndigheter, i kombination med en frivillig minskning av energiförbrukningen har underlättat förmågan att relativt skyndsamt återställa energiförsörjningen, vilket tydliggör vikten av samordning mellan det privata och det offentliga. Under 2022 utökades antalet arbetslag som utförde reparationer, vilket tycks ha varit en av de viktigaste resurserna för att säkerställa funktionaliteten. Personalen har behövt undantas från militär-tjänstgöring, vilket krävt tillstånd från de väpnade styrkorna.

Internationellt stöd i form av utrustning, reservdelar och materiel för reparationer har också spelat en betydande roll.

Rysslands agerande i Ukraina sätter även kärnsäkerhetsfrågor i skarp belysning. Försvarsberedningen beskrev i *Allvarstid* hur Ryssland som en del av krigföringen intagit och använt kärnkraftverket i Zaporizjzja, vilket är Europas största, samt det nedlagda kärnkraftverket i Tjernobyl. Ryssland bedöms också genom desinformation ha förberett en möjlig så kallad förnekbar operation (*false flag*) i Zaporizjzja. Skador på anläggningen i Zaporizjzja, personal som tvingats arbeta under svåra förhållanden, bristande underhåll och ovilja att tillåta IAEA-inspektioner riskerar att leda till allvarliga utsläpp av radioaktiva ämnen. Därmed har Ryssland hotat Ukraina och världen med en ny kärnkraftskatastrof.

Förstörelsen av den stora kraftverksdammen Kachovka i juni 2023 är ytterligare ett exempel på den hänsynslösa ryska krigföringen i Ukraina. Förstörelsen av dammen har orsakat omfattande ödeläggelse i form av översvämningar, miljöförstörelse, en ytterligare förvärrad humanitär situation för den ukrainska befolkningen och en försvårad vattenförsörjning. Den väntas också få konsekvenser för den globala livsmedelsförsörjningen. Den internationella humanitära rätten förbjuder explicit attacker mot anläggningar, till exempel dammar, som kan utlösa farliga krafter och åtföljande svåra förluster bland befolkningen.

### 4.13.2 Transport

Ukrainas transportinfrastruktur har utsatts för omfattande förstörelse. Vid den statliga järnvägen har 400 anställda dödats. I juni 2022 bedömdes 30 procent av landets transportinfrastruktur ha skadats i varierande utsträckning. Därutöver har Ryssland utsatt Ukrainas viktiga hamnar i Svarta havet för både bekämpning och blockad.

Den institutionella kapaciteten i sektorn tycks förhållandevis robust. Den statliga järnvägen och den nationella vägmyndigheten har klarat av att kontinuerligt leverera sina tjänster, genomföra akuta reparationer och inventera skadade tillgångar på befriat territorium.

Järnvägen har fått särskild betydelse då Ukraina tvingats stänga sitt luftrum för civil flygtrafik. Tågtrafiken har klarat av att upprätthålla en hög punktlighet.

Många komponenttillverkare i delar av Ukraina har tvingats upphöra med sin produktion, vilket medfört brist på reservdelar för bland annat fordon och transportinfrastruktur. Dessutom har den förarbrist som var påtaglig redan före den fullskaliga invasionen förvärrats när yrkesförare inkallats till militärtjänst.

## 4.14 Den ukrainska räddningstjänsten – ett myndighetsexempel

Den ukrainska räddningstjänsten (*State Emergency Services of Ukraine*, SESU), ansvarar för förebyggande och skadeavhjälpande arbete, samt delar av skyddet av civilbefolkningen i bredare bemärkelse. SESU:s uppdrag och mandat liknar den svenska räddningstjänstens. Med 70 000 anställda över hela landet har myndigheten haft en nyckelroll i det ukrainska försvaret.

SESU var inte dimensionerat eller helt förberett inför kriget som följde på den fullskaliga invasionen. Delar av SESU har varit hårt belastade under långa perioder, medan andra delar haft mer normal arbetsbelastning. Nationell styrning har därför använts för att förflytta resurser över landet både avseende spetsförmågor som minröjare och basförmågor som brandmän.

Utöver många parallella och svårare räddningsinsatser finns tillkommande uppgifter i krig, som minröjning och hantering av oexploderad ammunition samt sök och räddning av människor i



rasmassor. Myndigheten vittnar om svåra prioriteringar då resurserna inte räckt till när flera insatser ska pågå parallellt.

Sedan 24 februari 2022 har 81 ukrainska räddningsarbetare dödats och fler än 200 skadats, enligt ukrainska uppgifter från hösten 2023. Medveten rysk beskjutning av räddningspersonal har förekommit både under utryckning och som ett andra anfall över skadeplatsen. Den ukrainska räddningstjänsten har därför förändrat larmrutiner och agerandet på skadeplats för att skydda personalen. För att få information om eventuella egna eller fientliga stridshandlingar har SESU och de ukrainska väpnade styrkorna utvecklat ett system där SESU stämmer av med den militära ledningen om det finns särskilda risker i ett område som kan påverka en aktuell räddningsinsats genomförande och säkerhet.

Parallellt har SESU behövt arbeta med att stärka den egna organisationens kapacitet att motstå yttre hot, exempelvis genom stärkt fysisk säkerhet för såväl personal som skyddsvärda objekt.

En annan konsekvens av Rysslands angrepp är ett stort behov av att rädda människor ur raserade byggnader. För detta krävs särskild kunskap, specialiserade verktyg och sökhundsekipage. Vid större byggnadskollapser krävs även tillgång till entreprenadmaskiner (grävmaskiner, kranar med mera).

Skador i krig ser i många fall annorlunda ut än vid fredstida olyckor. Personal behöver därför ha särskild utbildning och utrustning för att öka de drabbades chanser att överleva.

Ytterligare en aspekt under krigstida förhållanden är att ta hand om den egna personalens psykosociala hälsa. SESU:s medarbetare poängterar vikten av mental förberedelse och flexibilitet i arbetet.

SESU har haft problem med kompetensförsörjning och behövt skala upp sin utbildningsorganisation under invasionen. Det har här varit viktigt att kunna dra lärdomar löpande under det pågående kriget för att till exempel justera utbildningsinnehållet.

En annan del av SESU:s arbete har varit att kanalisera det stora folkliga engagemanget. SESU har etablerat träningscenter i varje region och sedan mars 2022 utbildat över 10 000 frivilliga. SESU ansvarar även för utbildning av skolbarn och befolkningen i stort gällande exempelvis grundläggande sjukvård och minriskhantering.

SESU är även en viktig informationsspridare, bland annat genom sociala medier, och har ansvarat för upprättandet av så kallade trygghetspunkter vilka bemannas med frivilliga. Trygghets-

punkterna har varit ett sätt att kompensera för Rysslands angrepp på kritisk infrastruktur. Punkterna är platser för åtkomst till värme, dricksvatten, information, laddning av telefoner, tillgång till internet samt viss omvårdnad om barn- och äldre, vilket ska bidra till befolkningens grundläggande behov och trygghet.

#### 4.15 Ammunition- och minröjning

Minor och oexploderad ammunition utgör ett stort problem. Under de 18 första månaderna efter den fullskaliga invasionen har minst 240 civila dödats och 500 skadats av minor och oexploderad ammunition. Minor och oexploderad ammunition får omfattande samhälleliga konsekvenser. De utgör ett allvarligt hot mot liv och hälsa för civilbefolkningen, påverkar ekonomin, kritisk infrastruktur, industrier och jordbrukssektorn. Den minerade marken förhindrar återvändande för befolkningen och återetablerande av ekonomisk verksamhet, och har stor negativ inverkan på miljön.

Att röja minor och oexploderad ammunition är ett riskfyllt och mycket resurskrävande arbete. Flera miljoner granater, raketer, och robotar har skjutits av Ryssland och Ukraina sedan februari 2022. Svenska Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) uppskattar i en rapport att över 10 procent av denna ammunition inte detonerat. Enligt den ukrainska regeringen är uppåt 174 000 kvadratkilometer påverkad av minor och oexploderad ammunition, motsvarande cirka 29 procent av Ukrainas territorium. Att säkra dessa områden är komplicerat och oerhört tidskrävande, men är en förutsättning för återuppbyggnaden av landet.

Ukrainas övergripande prioriteringsordning för minröjning är kritisk infrastruktur, bostäder och jord- och skogsbruk. Ansvar för hantering av minor och oexploderad ammunition i civila miljöer ligger på tre statliga myndigheter med olika mandat och ansvarsområden. SESU ansvarar för civil minröjning i stadsmiljö och bebyggd miljö, såväl som i obebyggd miljö som till exempel jordbruksmark och skog. Ukrainas nationella polismyndighet ansvarar för civil minröjning i samhällskritiska infrastrukturobjekt och byggnader. *State Special Transport Services of Ukraine* (SSTS), en myndighet som sedan den storskaliga ryska invasionen inleddes

lyder under försvarsministeriet, ansvarar för civil minröjning av vägar, järnväg, broar och annan infrastruktur för transport.

Ukrainas lagstiftning begränsar vilka aktörer som är auktoriserade att röja minor och oexploderad ammunition. Utöver SESU, polisen och SSTS är två ukrainska organisationer tilldelade certifikat för att handha spräng- och tändmedel. Detta innebär att alla andra aktörer inom minhantering (ett fyrtiotal nationella och internationella organisationer) är begränsade till att anordna utbildningar och genomföra identifiering av var minor och oexploderad ammunition finns och sedan rapportera det till de betrodda myndigheterna som kan påbörja röjningen.

## 4.16 Digitalisering och elektronisk kommunikation

De offentliga och privata sektorerna i Ukraina har hittat innovativa och flexibla former av samarbeten för att motverka den ryska aggressionen. Ukraina har framgångsrikt tillämpat civil teknik som anpassats för militära ändamål, till exempel användning av donerade kommersiella obemannade luftfarkoster (*Unmanned Aerial Vehicles, UAV*).

Mobilanvändningen är hög i Ukraina, och mobilnäten därför oerhört viktiga för landet. Tillgången till internet och mobil kommunikation vid fronten är generellt sett lika god som i storstäderna, och har mot förmodan inte slagits ut.

Mobiltelefoni har blivit ett viktigt verktyg både för soldaten och hemmafronten i Ukraina, för att sprida och få information och för att hålla kontakten. Samtidigt medger mobiltelefonanvändning att fienden kan lokalisera och därmed bekämpa de som använder mobiltelefoner, vilket måste beaktas vid nyttjandet av mobiltelefoni i vissa, speciellt militära, sammanhang.

Redan fem dagar efter den fullskaliga invasionen lanserade Ministeriet för digital transformering en mobilapplikation för flyglarm som komplement till fysiska larmsystem.

Ytterligare exempel på innovativa användningar av smarta telefoner och digitalisering av samhällstjänster är den ukrainska statens applikation *Diia*, vilken anpassats till nödvändiga funktioner under krig som till exempel möjligheten att söka finansiellt stöd.

Applikationen har över 19 miljoner användare, vilket utgör mer än hälften av den vuxna befolkningen.

*Dii* har kontinuerligt kompletterats med nya funktioner, inklusive en där privatpersoner i realtid kan ge information till militära insatser, till exempel koordinater till hjälp för bekämpning av fientliga mål.

Ukrainas ledande mobiloperatörer har spelat en särskild roll, genom att på begäran av ukrainska myndigheter vidta ett antal kraftfulla åtgärder omedelbart vid den fullskaliga invasionens inledning. Den 24 februari 2022 tilldelade den ukrainska telestyrelsen operatörerna ytterligare frekvensband för att bättre kunna täcka glesbefolkade områden där flyktingströmmar kunde antas uppstå. Samma dag beslutade samtliga operatörer att avstå från att spärra konton på grund av uteblivna betalningar, vilket säkerställde att människor på flykt kunde fortsätta att ha kontakt med omvärlden. Operatörerna spärrade inkommande roamingtrafik från Ryssland och Belarus, vilket blockerade ryska och belarusiska användare från tillgång till Ukrainas nät och därmed Rysslands möjligheter att kommunicera effektivt. I början av mars 2022 infördes nationell roaming mellan de tre stora operatörerna, vilket minskade sårbarheten eftersom alla abonnenter då kunde utnyttja samtliga operatörers röst- och SMS-tjänster. Kort därefter utökades tjänsteutbudet till att även omfatta datatrafik.

Ukraina har mer än 1 500 internetleverantörer som enligt lagen kan dra sina egna kablar till stora transitnoder i Ukrainas grannstater. Ett sådant system är praktiskt taget omöjligt att blockera. Ukraina har därtill skapat robusthet genom kombinerade skyddsåtgärder för fast it- och telekominfrastruktur och satsningar på omfattande reparationsresurser. Det har också varit vitalt med samarbete med utländska aktörer.

Ukrainas förmåga att upprätthålla elektroniska kommunikationer har haft betydelse också för det humanitära stödet, då internationella organisationer kunnat upprätthålla utbetalningar i regioner dit fysiska transporter av förnödenheter inte kunnat levereras.

## 4.17 Cybersäkerhet och cyberförsvaret

Försvarsberedningen beskrev i *Allvarstid* hur Ukraina i flera år utsatts för omfattande antagonistisk cyberaktivitet. De återkommande angreppen har sporrat landets ledning, dess organisationer och många medborgare att på olika sätt stärka informations- och cybersäkerheten i landet. Detta har utvecklat det ukrainska cyberförsvaret till ett av de mest erfarna i världen.

Den ryska cyberkrigföringen mot Ukraina ger en bild av vad en motståndskraftig cyber- och informationssäkerhet behöver klara av. Den ryska cyberkrigföringen skedde i flera faser i samband med den fullskaliga invasionen. Invasionen föregicks av ett kraftigt ökat antal sofistikerade cyberattacker, vilket understryker vikten av systematiskt arbete med informations- och cybersäkerhet. Även under inledningen av den fullskaliga invasionen genomfördes också ett antal sofistikerade angrepp. Perioden därefter har i stället präglats av mer primitiva angreppsformer som överbelastningsattacker och nätfiske. Ett lärande sker sannolikt även hos ryska aktörer och det kan inte uteslutas att mer sofistikerade metoder kommer att användas framöver.

Enligt uppgifter från Ukrainas cybersäkerhetscentrum CERT-UA ska landet ha utsatts för över 1 500 svårare cyberangrepp under den fullskaliga invasionens första sex månader, varav drygt hälften ska ha genomförts i februari och mars 2022. Angreppens syfte har varit att förhindra ukrainska civila och militära aktörer att verka på ett effektivt sätt, att orsaka direkt skada i det ukrainska samhället samt att skapa fördelar för den ryska militären.

Ukraina har enligt tillgänglig information motstått de flesta angreppsförsöken. Men hur omfattande skador den ryska cyber- och informationskrigföringen verkligen har medfört är svårt att veta med säkerhet, särskilt gällande militära insatser.

Sedan den fullskaliga invasionen har samarbete mellan statliga och privata aktörer, inklusive med hackare varit viktigt eftersom enbart statens resurser inte räckt till. Ukraina har en väl utvecklad it-industri som sysselsätter mer än 200 000 personer. En betydande andel av dem anslöt sig frivilligt till försvaret av landet från invasionens allra första dag. Användandet av frivilliga i cyberkrigföringen visar på den flexibilitet som Ukraina uppvisat under Rysslands fullskaliga invasion och det efterföljande kriget.

Redan under den första veckan meddelade Ukrainas minister för digital transformation att en omfattande rekrytering inletts av forskare och hackare för att forma Ukrainas it-armé. Gruppen består av tusentals volontärer från hela världen och är ett sätt för den ukrainska regeringen att utöva cyberangrepp mot ryska mål. Kort efter skapandet av it-armén sattes en kanal på meddelande-tjänsten Telegram upp för att organisera gruppens aktioner.

En ytterligare lärdom från Ukraina är att det inte räcker med att ha ett starkt skalskydd. Ukraina använder sig av så kallade incidentteam som kan isolera infekterade datorer så att inte virus sprids vidare. Nätverken är också segmenterade för att minska fortsatt spridning av virus vid eventuella intrång.

Ukraina var redan långt före den fullskaliga invasionen utsatt för ryska cyberangrepp, och räknar med att bli fortsatt utsatt för ryska cyberangrepp även långt efter ett eventuellt upphörande av stridshandlingarna. Cybersäkerhet ses således också som en investering för framtiden. Befolkningens medvetenhet om cyberhot, till exempel hur vanliga medborgare kan motverka cyberangrepp genom att inte låta sig exponeras i onödan i det dagliga livet, är en viktig del.

#### **4.17.1 Molnlagring av samhällsviktiga data**

Viktig och känslig statlig information riskerade att falla i ryska händer eller förstöras i det tidiga skedet av den fullskaliga invasionen.

Innan den fullskaliga invasionen inleddes såg Ukraina till att stärka serverskyddet och vidtog åtgärder för att omöjliggöra radering av information om servrarna skulle hamna i orätta händer. Ukraina förberedde också säkerhetskopior på stora delar av den ukrainska statens nödvändiga data som kunde återställas från annan plats än Kiev om huvudstaden skulle bli intagen. Det rörde sig inte enbart om försvarshemligheter, utan framför allt om grunddata från landets motsvarighet till skatteverk, försäkringskassa och rätts- och bankväsende. Undanförseln var avgörande för att samhällsfunktionerna skulle kunna fortsätta att fungera under kriget och för att kunna återuppbygga samhället.

Den 17 februari 2022 antog parlamentet en särskild lag som möjliggjorde för den ukrainska staten att flytta känsliga data till molntjänster med servrar i annat land än Ukraina. Med hjälp av privata aktörer kunde stora delar av den ukrainska statens digitala infrastruktur lagras på servrar utanför landets gränser.

Utöver molnlagring har ett antal företag också bistått Ukraina och tillhandahållit digitala tjänster och lösningar för att minska påverkan från de ofta kombinerade ryska cyber- och informationsoperationerna.

#### 4.18 Kulturens betydelse

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det efterföljande utdragna kriget har satt strålkastarljuset på kulturens betydelse för ett land i krig.

Ryssland hävdar att Ukraina inte har någon egen kultur eller språk eller ens utgör en egen nation. Ryssland har medvetet attackerat kulturinstitutioner som museer, arkiv, bibliotek, historiska byggnader och till och med kyrkor i sina angrepp. På ockuperade områden rensas ukrainsk kultur och språk ut till förmån för det ryska.

Ukraina har förstått kulturens möjlighet att bygga enighet, försvarsvilja och motståndskraft hos ett folk i krig och lägger mycket resurser på att säkra det nationella kulturarvet. Till exempel har många kända centrala historiska monument i Kiev säkrats genom skyddande förslutningar.

Att upprätthålla det samtida kulturlivet i form av bland annat bibliotek och andra kulturinstitutioner är också viktigt, både för individen och den nationella sammanhållningen. Kulturen bidrar till att skapa normalitet i vardagen, hantering av traumatiska händelser men också till underhållning och förströelse vid sidan av kriget.





## 5 Totalförsvaret idag

Krisberedskapen är inte dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de extrema påfrestningar som ett krig medför. Det civila försvaret måste utformas och dimensioneras utifrån krigets krav. De resurser och förmågor som byggs upp för det civila försvaret kan sedan även vid behov användas i den fredstida krisberedskapen. Samtidigt ingår krisberedskapens resurser i det civila försvaret.

Planer, utbildning, övning och övriga förberedelser hos totalförsvarets aktörer möter inte fullt ut de krav som målet för totalförsvaret ställer. För få av totalförsvarets aktörer har integrerat totalförsvaret som en naturlig del av den egna verksamheten. Arbetet med förberedelser, inklusive planering, utbildning och övning måste intensifieras. Såväl förmågan till omställning till krigsorganisation som uthålligheten behöver utvecklas.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret.

Det krävs tydliga inriktningar och ambitionsnivåer för att uppnå en sammanhållen totalförsvarensplanering.

Finansieringen av det civila försvaret måste vara långsiktig, transparent och uppföljningsbar. Vidare bör den fokusera på särskilda åtgärder, direkt kopplade till civilt försvar.

Det legala regelverket ger i dag grundläggande förutsättningar för att kunna hantera såväl hybrida hot och angrepp, vilka inte når upp till väpnat angrepp, som krig. Regelverket måste dock i än högre grad återspeglas och nyttjas i aktörers planering och övriga förberedelser. Regelverket måste samtidigt fortsatt utvecklas. Det brådskar att bereda och i relevanta delar implementera förslag från avslutade och pågående utredningar. Försvarsberedningen betonar att denna

process, givet det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, kan komma att kräva att beredningsprocesser och implementering av konkreta åtgärder påskyndas.

## 5.1 Aktörer i totalförsvaret

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Aktörer med författningsreglerade uppgifter inom totalförsvaret är riksdag och regering, statliga myndigheter inklusive Försvarsmakten och länsstyrelser, kommuner och regioner, näringslivet, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund samt enskilda individer. Därutöver har bland annat delar av civilsamhället och kulturlivet viktiga roller i Sveriges samlade totalförsvarsförmåga.

### 5.1.1 Statsledningen – riksdagen och regeringen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling, även i krig. Som framgår av 15 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) kan vid krig eller krigsfara en krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Beroende på situation så är det utrikesnämndens ledamöter, eller dessa tillsammans med statsministern, som meddelar att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Delegationen består av riksdagens talman och 50 proportionellt valda ledamöter, vilka utses redan i fredstid. Syftet med delegationen är att det i varje läge ska finnas ett proportionellt sammansatt organ som är stort nog att vara representativt, men samtidigt inte är större än att det kan fungera under speciella förhållanden, i andra lokaler och på andra platser än där riksdagen normalt sammanträder. Krigsdelegationen syftar också till att minska riskerna för att mindre grupper av riksdagsledamöter i ett krisläge gör anspråk på att ha övertagit riksdagens funktioner. Den nyligen avslutade *Kommittén om beredskap enligt regeringsformen* (Ju 2021:13) har i sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) endast föreslagit mindre förändringar vad avser hur krigsdelegationen sammankallas och dess utformning.

Regeringen styr riket och verkställer de beslut som riksdagen fattar. Om riket är i krig och varken riksdagen eller krigs-

delegationen kan fullgöra sina uppgifter får regeringen ta över uppgifterna i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen har mandat att på egen hand besluta om beredskapshöjande åtgärder samt om att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp.

Enligt regeringsformen är det den konung eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron som är rikets statschef. Är riket i krig bör, enligt regeringsformen 15 kap. 10 §, statschefen följa regeringen. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, ska han eller hon anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

### 5.1.2 Militärt försvar

Det är Försvarsmakten som, med stöd av andra aktörer, ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Myndigheter som Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt (FRA) och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret. Det militära försvaret är också beroende av ett antal samhällsviktiga funktioner inom det civila försvaret, bland annat hälso- och sjukvård, energi, elektroniska kommunikationer, transporter och försörjningsberedskap. Den gällande instruktionen för myndigheten anger bland annat att Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer.

Av instruktionen framgår att Försvarsmakten ska organisera krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens huvuduppgift. Försvarsmakten ska planera för att kunna genomföra påskyndad krigsförbandsproduktion. Vidare ska myndigheten med befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

### 5.1.3 Civilt försvar

Det civila försvaret utgör den samlade effekten av alla civila aktörer som bidrar till totalförsvarets förmåga. I fredstid verkar aktörerna för att förbereda samhället för krig. I krig ska verksamheten inriktas på att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Det civila försvaret bedrivs av bland annat statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, arbetsmarknadsorganisationer, frivilligorganisationer samt trossamfund. Det civila försvaret utgör således de delar av totalförsvaret som inte är det militära försvaret och omfattar stora delar av samhället.

#### Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

Sverige fick 2022 en ny beredskapsstruktur. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska varje statlig myndighet beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt, med hänsyn till tillgången till personal och förhållanden i övrigt.

I förordningen är, när utbetalningsmyndigheten tillkommer årsskiftet 2023/24, 41 statliga myndigheter (varav samtliga länsstyrelser räknas som en), med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskap och totalförsvaret, utpekade som beredskapsmyndigheter. Av dessa 41 myndigheter ingår 38 stycken i någon av de 10 beredskapssektorerna: ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, försörjning av grunddata, hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt transporter. Dessa beredskapssektorer har i stort en motsvarighet i den indelning som Natos sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft utgör.

Beredskapsmyndigheterna ska enligt förordningen ha god förmåga att lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska vidare ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga

myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden.

Vidare anger förordningen att beredskapsmyndigheterna ska samverka med alla berörda aktörer inom det civila försvaret samt, i frågor avseende behovet av stöd till det militära försvaret, med Försvarmakten. De ska vidare genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver ska beredskapsmyndigheter planera, öva och utbilda personal och ha de planer som i övrigt krävs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. De ska även planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska enligt förordningen vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Beredskapssektorerna leds av en sektorsansvarig myndighet som ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarmakten vidtar. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning detta behövs.

## **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en särskild och sammanhållande roll i det civila försvaret. Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, arbeta med och verka för

samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara, bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

MSB ska enligt sin instruktion företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning. MSB är sektorsansvarig myndighet för sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, och ska enligt myndighetens instruktion se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB ingår också i sektorn elektroniska kommunikationer och post.

Vidare ska MSB stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar. Myndigheten ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.

MSB får meddela föreskrifter för hur statliga myndigheter ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och i sin planering inför höjd beredskap. Detta gäller även krigsplacering vid statliga myndigheter och avseende beredskapsmyndigheters omvärldsbevakning, utvecklingsinsatser och förberedelser inför höjd beredskap. MSB får även meddela föreskrifter avseende beredskapsmyndigheternas arbete med att planera, öva och utbilda personal och de planer dessa myndigheter därutöver ska ha för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

Vid höjd beredskap ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. Myndigheten ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde.

## Länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom civilt försvar. Som framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap är länsstyrelsen vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att verksamheten hos de civila aktörerna av betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning. Vidare ska länsstyrelsen vid höjd beredskap, i samråd med Försvarsmakten och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig, verka för att det civila och militära försvaret samordnas.

Sex länsstyrelser är enligt förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ansvariga för ett civilområde bestående av flera län. Dessa är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län. Landshövdingen i det aktuella länet är civilområdeschef, och har till stöd för denna roll ett särskilt beredskapskansli.

Varje länsstyrelse ska, enligt förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, i samverkan med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas samt ansvara för en samlad regional lägesbild. För det fall att riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, eller om omedelbara åtgärder måste vidtas, får länsstyrelsen inom sitt område fullgöra vissa av regeringens uppgifter.

Länsstyrelsen ska vidare ha ett regionalt råd, med representanter från länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret med syfte att skapa nödvändig samordning.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har enligt förordning (2022:525) ett geografiskt områdesansvar för sitt område vad avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. De ska inför höjd beredskap verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. I detta ska de särskilt ta initiativ för att samordna planeringen mellan statliga myndigheter samt mellan dessa och Försvarsmakten, samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret, stödja länsstyrelsernas förberedelser samt ta initiativ

till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd, det vill säga stöd till det militära försvaret inklusive utländska militära förband på svenskt territorium.

Vid höjd beredskap är de civilområdesansvariga länsstyrelserna högsta civila totalförsvarsmyndighet i civilområdet och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De ska särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. De ska vidare ansvara för sammanställningen av en samlad lägesbild. De ska också hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser och om vidtagna och planerade åtgärder. De ska slutligen samordna den civila delen av värdlandsstödet.

De sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna är centrala aktörer i den nya strukturen för totalförsvaret, såväl i det förberedande arbetet inför höjd beredskap som vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen noterar att dessa i förordningarna fick ett svagare mandat än vad Utredningen om civilt försvar föreslog i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25), bland annat vad avser föreskriftsrätt gentemot sektorn respektive länsstyrelserna inom civilområdet vid höjd beredskap. Även uppgifterna för sektorsansvariga myndigheter formulerades som *verka för* snarare än *ansvara för*.

## Kommuner och regioner

Kommuner och regioner är centrala aktörer på den regionala respektive den lokala nivån. Deras uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i tillhörande förordning (2006:637).

Försvarsberedningen understryker kommuners och regioners grundläggande roll i det civila försvaret och totalförsvaret. I praktiken är det i kommuner och regioner som viktiga delar av bland annat befolkningsskydd och vård, hälsa och omsorg ska lösas, liksom andra tjänster som möter människors grundläggande behov som exempelvis vatten och avlopp och värme. Beredningen noterar



också att regeringen tillsatt en utredning om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och vid fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:2) vilken ska lämna sitt betänkande under 2024.

Kommuner och regioner ska enligt gällande författningar vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). I detta ingår att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa planer ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Planeringen skall avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

I regionerna ansvarar regionstyrelsen under höjd beredskap för ledning av den civila hälso- och sjukvården samt övrig verksamhet inom det civila försvaret som regionen bedriver, till exempel kollektivtrafik.

I kommunerna ansvarar kommunstyrelsen under höjd beredskap för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommuner har vidare ett geografiskt områdesansvar. Vid höjd beredskap ska kommunstyrelsen därför verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

## Näringslivet

Näringslivet utför en stor del av den totalförsvarsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Näringslivet utgör därmed också en viktig del av totalförsvaret, med grundläggande betydelse för försörjning av såväl det militära som det civila försvaret.

Näringslivet är enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen skyldigt att delta i totalförsvarsplaneringen

och bland annat bidra med de uppgifter om sin verksamhet som en totalförsvarsmyndighet kan behöva för sin planering. Försvarsberedningen konstaterar att näringslivet har en central och grundläggande roll i totalförsvaret men att det hittills har varit svårt att hitta former för att engagera näringslivet i arbetet. Beredningen anser att regeringens näringslivsråd kan ha en viktig roll i att utveckla vägar för ett bredare deltagande från näringslivets sida i totalförsvarsarbetet.

Att företag genomför kontinuitetsplanering och beredskapsplanering för höjd beredskap är viktigt för att verksamheten ska fungera vid höjd beredskap och krig. Vidare ställs krav på säkerhetskydd och informationsdelning mellan offentliga och privata aktörer inom totalförsvaret, inklusive säkerhetsrapportering. Försvarsberedningen anser att det saknas stora delar av detta idag.

### **Frivilliga försvarsorganisationer och enskilda**

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret, såsom ledning, logistik och stabstjänst. De placerar även ett stort antal personer på specialistbefattningar, exempelvis CBRN-soldater i Hemvärnet eller sambandsspecialister på länsstyrelser, och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar även till totalförsvarets förankring hos befolkningen och därmed till ökad försvarsvilja.

## **5.2 Ledning och samverkan**

Ett sammanhållet totalförsvaret ställer höga krav på samordning mellan ett stort antal aktörer och verksamheter, såväl militära som civila. Samordning ska i nuvarande totalförsvarssystemet till största del åstadkommas genom samverkan.

### 5.2.1 Vid höjd beredskap

På lokal nivå innebär kommunernas geografiska områdesansvar att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs av olika aktörer i kommunen samordnas. På länsnivå ska länsstyrelsen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och med ett geografiskt områdesansvar, bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna samt i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. På högre regional nivå utgör de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna högsta civila totalförsvarsmyndighet i sitt respektive civilområde och har ett geografiskt områdesansvar för civilområdet. Civilområdesansvariga länsstyrelser har bland annat i uppgift att samordna de civila försvarsåtgärderna vid höjd beredskap och att samordna det civila försvarets stöd till det militära försvaret.

På nationell nivå vilar det geografiska områdesansvaret på regeringen. Regeringen utövar ansvaret med stöd av de centrala myndigheterna.

Samverkan mellan det civila och militära försvaret sker på central nivå mellan Försvarmakten och MSB samt andra statliga myndigheter. På den högre regionala nivån sker samverkan mellan Försvarmaktens fyra regionala staber samt P18 Gotland och de civilområdesansvariga länsstyrelserna. På länsnivån och den lokala nivån, sker samverkan med länsstyrelserna respektive kommunerna samt andra relevanta aktörer inom det civila försvaret.

Systemet med beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer bidrar till att främja en helhetssyn i planeringen för höjd beredskap. Inom beredskapssektorerna ska den sektorsansvariga myndigheten leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap samt driva på och stödja arbetet inom sektorn.

Försvarsberedningen anser att införandet av beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser utgör ett steg framåt för att inför och vid höjd beredskap, under regeringen, åstadkomma samordning mellan det civila och militära försvaret, men också mellan det civila försvarets olika delar. Samtidigt noterar beredningen att de mandat som i förordning har givits till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser bygger på samverkan. Beredningen understryker att i

situationer med hög grad av osäkerhet och snabba händelseförlopp krävs ledning och beslut för att uppnå samordning.

### 5.2.2 Sammanhållen totalförvarsplanering

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska samtliga myndigheter i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Näringslivet är enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknads-organisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen skyldiga att på begäran delta i totalförvarsplaneringen.

Det är således ett stort antal aktörer som ska utgöra totalförsvaret, med delvis olika perspektiv och intressen. Detta innebär utmaningar för en sammanhållen totalförvarsplanering.

De geografiskt samordningsansvariga aktörerna och de sektorsansvariga myndigheterna har alla roller i att samordna planering och övriga förberedelser inför höjd beredskap. Former och förutsättningar för den sammanhållna totalförvarsplaneringen har utvecklats de senaste åren. Den nya strukturen för det civila försvaret ger ett ramverk inom vilket planering och samordning kan ske. Försvarmaktens och MSB:s gemensamma dokument *Handlingskraft* lade fast en process för en sammanhållen planering, men erbjöd också ett antal antaganden för aktörerna att utgå från i sin planering.

Det krävs tydliga inriktningar och ambitionsnivåer för att uppnå en sammanhållen totalförvarsplanering.

## 5.3 Rättslig reglering

Sverige har en omfattande rättslig reglering för hur det svenska samhället ska fungera under höjd beredskap och i krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer. Utgångspunkten för regelverket är att Sverige ska utgöra en rättsstat även i krig. Sverige tillämpar inte så kallade undantagstillstånd, vilka

ger staten möjlighet att åsidosätta grundlagen om samhället är hotat. Detta har ansetts vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen konstaterar i sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) att Sverige behöver kunna styras på ett demokratiskt effektivt och rättsenligt sätt även i nödlägen av olika slag. Det gäller i fredstida kriser likväl som i krig och krigsfara. Liksom hittills bör planeringen för kriser inte bygga på så kallad konstitutionell nödrätt.

I stället har svenska lagstiftares strävan varit att i fred utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt. Kunskap kring vilka regler som gäller under höjd beredskap och i krig samt förutsägbarhet om tillämpningen ger även berörda aktörer förutsättningar att planera och förbereda sig för dessa typer av tillstånd.

Regelverket ger rättsliga förutsättningar för samhället att verka enligt förenklade konstitutionella och förvaltningsrättsliga principer för att bland annat underlätta beslutsfattande. Det ger också förutsättningar för staten att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt förfoga över resurser som finns i näringslivet för att på så sätt få tillgång till personella och materiella resurser som kan gynna de samlade försvarsansträngningarna. Sammantaget syftar regelverket till att ge legala möjligheter till en betydande nationell kraftsamling för att försvara landet samt för att få samhället att fungera i laga former även under krigsförhållanden.

Samhällets omställning från fred till krig måste kunna ske skyndsamt för att få avsedd verkan. Likaså måste beslut inom den offentliga verksamheten många gånger kunna fattas och verkställas snabbare under krigsförhållanden än vad som normalt är fallet. Beslutsfattande och viktiga samhällsinstitutioner måste också fungera under krig och krigsfara. I 15 kap regeringsformen ges de grundläggande förutsättningarna för en sådan ordning genom att vissa befogenheter vid krig och krigsfara kan delegeras från riksdagen till regeringen samt från regeringen till förvaltningsmyndigheter.

I 15 kap 6 § regeringsformen ges regeringen med stöd av bemyndigande i lag befogenhet att vid krig eller krigsfara, eller att det råder sådana extraordinära förhållanden föranledda av krig eller

krigsfara som riket har befunnits sig i, meddela föreskrifter genom förordning som enligt grundlag annars skulle meddelas genom lag.

I 15 kap 8 § regeringsformen ges regeringen en befogenhet att vid krig eller omedelbar krigsfara delegera uppgifter till underordnade myndigheter. Ett sådant bemyndigande återfinns i 12 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen). Denna lag ger i övrigt legala möjligheter för regeringen att under krig och krigsfara, eller sådana extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnits sig i, besluta om att förenkla formerna för beslutsfattandet inom viktiga offentliga organ som kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar. Vidare ges regeringen möjlighet att besluta om att vissa uppgifter hos en förvaltningsmyndighet inte ska fullgöras, eller föras till andra förvaltningsmyndigheter, samt att föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet skall tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Den skapar också möjligheter för riket att fortsatt fungera även under krig och krigsfara, till exempel genom att regeringen kan överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra regeringens uppgifter för det fallet riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas.

Krig och krigsfara är ett centralt begrepp i 15 kap. regeringsformen. I utredningsbetänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) konstateras att det nuvarande tillämpningsområdet vad avser begreppet krig och krigsfara i allt väsentligt är ändamålsenligt utformat och tillgodoser de intressen som finns av både flexibilitet och restriktivitet. Kommittén föreslår också möjligheter för riksdagen att i allvarliga kriser, på liknande vis som i krig, lägga över vissa delar av riksdagens normgivningskompetens på regeringen. Regeringen får då meddela föreskrifter inom områden som normalt sett ligger på riksdagen.

Regeringen får enligt 15 kap. 13 § regeringsformen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket. Det är regeringens sak att under konstitutionellt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter. I en sådan

situation ankommer det således på regeringen att bedöma om ett väpnat angrepp föreligger.

I utredningsbetänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) konstateras att krig och krigsfara är begrepp som inte kan eller bör ges exakta definitioner. Vidare konstaterar kommittén att det alltid ankommer på regeringen att bedöma om Sverige är i krig eller krigsfara och om de regler i 15 kap. regeringsformen som bygger på detta därmed är tillämpliga. Vad avser Nato-medlemskapet menar kommittén att detta inte ger anledning att ändra tillämpningsområdet om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. Det nuvarande tillämpningsområdet är i allt väsentligt ändamålsenligt utformat och tillgodoser de intressen som finns av både flexibilitet och restriktivitet. Reglerna om krig och krigsfara kan tillämpas i relativt många olika fall, utifrån regeringens och riksdagens värdering av de närmare omständigheterna, samtidigt som de aldrig kan sägas bli tillämpliga med automatik.

Utöver regeringsformen utgör lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap en central del av det rättsliga ramverk som reglerar totalförsvaret. Lagen definierar vad totalförsvaret är och att verksamheten delas upp i två områden; militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Vidare regleras när regeringen får fatta beslut om höjd beredskap och vilka beredskapsnivåer som då finns. Lagen anger att beredskapen kan höjas i syfte att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

Regeringen fattar beslut om höjd beredskap under konstitutionellt ansvar. Det är upp till regeringen att bedöma när sådana förhållanden inträder som kan motivera ett beslut om höjd beredskap. Möjligheten att kunna fatta beslut när regeringen bedömer att det råder krigsfara eller sådana andra utomordentliga förhållanden som faller in under lagstiftningen ger även förutsättningar att besluta om höjd beredskap innan Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och befinner sig i krig. Ett sådant beslut kan

i sig verka avhållande och därmed bidra till att förebygga ett förestående angrepp. Dessa bestämmelser ger i realiteten regeringen ett betydande mått av handlingsfrihet att fatta beslut om att höja beredskapen.

Åtgärder för att höja försvarsberedskapen kan även vidtas utan att regeringen för den skull fattar ett beslut om skärpt eller högsta beredskap. Försvarsmakten ska enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten organisera krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens huvuduppgift. Försvarsmakten har ett ansvar att försvara landet enligt sin instruktion. Överbefälhavaren kan vidta åtgärder för att höja myndighetens beredskap. Av 15 kap. 13 § 2 regeringsformen framgår att regeringen får uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Närmare bestämmelser om den våldsanvändning som kan förekomma utan att riket är i krig återfinns i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen).

I IKFN-förordningen ingår uppdrag och mandat till Försvarsmakten att skydda svenskt territorium vid fientliga handlingar och/eller våldshandlingar från en annan stat. Enligt IKFN-förordningen ska bland annat vapenmakt utan föregående varning tillgripas mot utländska statsfartyg eller statsluftfartyg från vilka våldshandlingar begås. Vapenmakt ska också tillgripas utan föregående varning om utländska statsfartyg överskrider den svenska territorialvattengränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt. IKFN-förordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig. Försvarsberedningen noterar att denna förordning kan behöva ses över i ljuset av det svenska Natomedlemskapet, exempelvis avseende allierade staters agerande på svenskt territorium i fredstid.

I fredstid har rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter, såsom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, mandat och befogenheter att ingripa mot olika typer av antagonistisk verksamhet. Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga och ingripa mot brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten.



Säkerhetspolisen förebygger och förhindrar brott mot Sveriges säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen.

Ytterligare möjligheter att höja försvarsberedskapen, utan att regeringen fattar beslut om höjd beredskap, ges bland annat i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt 4 kap. 8 § får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats som värn- eller civilpliktig ska fullgöra beredskapstjänstgöring. På detta sätt kan staten få tillgång till ytterligare personal som till exempel skulle kunna användas för att höja grundberedskapen i en viss del av landet. Vid ett beslut om beredskapstjänstgöring har regeringen även möjlighet att föreskriva att förfogandelagen ska tillämpas.

Enligt 7 § hemvärnsförordningen (1997:146) kan regeringen fatta särskilt beslut om att hemvärdet ska inta hemvärnsberedskap. Om Försvarsmakten har framställt hos regeringen om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärdet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden fram till dess att regeringen meddelat beslut i frågan. Vid höjd beredskap ska hemvärnsberedskap alltid intas.

Bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner med flera att vidta förberedelser för sin verksamhet under höjd beredskap och åtgärder under höjd beredskap finns vidare bland annat i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap och förordningen (2022:524) statliga myndigheters beredskap.

### 5.3.1 Författningar som träder i kraft vid höjd beredskap

Det finns ett betydande antal lagar och förordningar som blir tillämpliga vid ett beslut om höjd beredskap eller efter ett särskilt beslut från regeringen. Vid ett beslut om högsta beredskap som tillkännages med beredskapslarm ska dessa bestämmelser omedelbart tillämpas i sin helhet. Det rör sig bland annat om den tidigare nämnda förfarandelagen (1988:97), förfogandelagen

(1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

Förfogandelagen ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster, till exempel sådana som ägs av näringslivet eller enskilda individer, i syfte att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens ofrånkomliga behov.

Ransoneringslagen ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av vissa förnödenheter, i syfte att tillgodose folkförsörjningens och totalförsvarets behov.

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innebär att ett antal arbetsrättsliga regler ska tillämpas med ändringar eller tillägg, till exempel lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1982:80) om anställningsskydd. När den arbetsrättsliga beredskapslagen är i tillämpning upphör vissa arbetsrättsliga lagar att gälla, till exempel lagen (1974:981) om arbetstagens rätt till ledighet för utbildning. Ovanstående lagar ger staten förutsättningar att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt få tillgång till privata resurser för att på så sätt gynna de samlade försvarsansträngningarna.

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utgör också en viktig beståndsdel av den rättsliga regleringen. Lagen ger förutsättningar för att få tillgång till personal i totalförsvaret, ytterst genom att staten får tillämpa tvångsmedel. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från året denne fyller 16 år till och med året denne fyller 70 år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige (2 §). Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten gäller från det kalenderår man fyller 19 år fram till det kalenderår man fyller 47 år.

Regeringen beslöt 2017 att aktivera skyldigheten att fullgöra värnplikt i form av grundutbildning och att genomgå mönstring från och med 2018. I dagsläget kallas ungefär 6 000 värnpliktiga in varje år och i regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) fastslogs att målsättningen för att kunna bemanna krigsorganisationen är att 8 000 värnpliktiga ska kallas in 2025. Regeringen har i budgeten för 2024 avsatt medel för att aktivera civilplikten inom två områden: den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet. Det handlar i nuläget om att skriva in personer med relevant förmåga och kompetens efter annan

utredning än mönstring, inte om att genomföra grundutbildning av civilpliktiga. Allmän tjänsteplikt kan beslutas av regeringen först vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen bedömde i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2015* (Ds 2017:66) att det fanns brister i de allmänna kunskaperna om regelverket hos många myndigheter och andra aktörer och att planeringen för att tillämpa författningarna endast hade inletts. Kunskapen har utvecklats, men beredningens bedömning är att det återstår viktiga steg att ta för många aktörer vad avser planering och andra förberedelser. Pandemin innebar också att delar av förberedelsearbetet fick genomföras med ett lägre tempo. Det finns ett stort behov av att öva och pröva planer och övriga förberedelser. Övningar kan bidra till att identifiera och omhänderta brister i förberedelser, rättslig reglering och samordningsmetoder. De bidrar också till att berörda aktörer skapar en gemensam tolkning av regelverket i syfte att underlätta tillämpningen.

## 5.4 Administrativ beredskap

Den administrativa beredskapen består av två delar: författningsberedskapen och organisationsberedskapen.

Författningsberedskapen är de lagar och förordningar som reglerar övergången till höjd beredskap samt de lagar och förordningar som regeringen kan besluta ska börja att tillämpas vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen understryker vikten av att det finns en god författningsberedskap, det vill säga att den svenska författningen innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter och för att det svenska samhället ska fungera i laga former även under kriser och i krig. Försvarsberedningen konstaterar att nuvarande regelverk ger en bred uppsättning legala instrument för att mobilisera och dra nytta av samhällets samlade resurser i syfte att nå största möjliga försvarseffekt.

Beredningen ansåg i *Motståndskraft* att regelverket ger regeringen handlingsfrihet och flexibilitet att besluta om beredskapshöjningar samt om åtgärder som kan underlätta de samlade försvars-

ansträngningarna och säkerställa samhällets funktionalitet och beslutsförmåga. Beredningen anser fortsatt att regelverket ger de grundläggande legala förutsättningar för att kunna hantera såväl hybrida hot och angrepp, vilka inte når upp till väpnat angrepp, som krig. Regelverket måste dock i än högre grad återspeglas och nyttjas i aktörers planering och övriga förberedelser.

Organisationsberedskapen består av myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt planering i fred för detta. Försvarsberedningen noterar att även organisationsberedskapen har utvecklats positivt med grund i bland annat den sedan 2022 nya strukturen för statliga myndigheters beredskap och med införande av en högre regional ledning i form av civilområden.

Försvarsberedningen anser att den administrativa beredskapen är något som ständigt måste utvecklas. Sedan *Motståndskraft* har utöver den nya beredskapsstrukturen flera andra författningsförändringar genomförts, till exempel har uppdateringar skett av skyddslagen och hälso- och sjukvårdslagen och det har tillkommit två nya myndigheter: Myndigheten för totalförvarsanalys och Myndigheten för psykologiskt försvar.

Myndigheten för totalförvarsanalys har till huvuduppgift att analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv och med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt, det vill säga utvärdera utvecklingen av totalförsvaret gentemot de av riksdagen uppsatta målen. Myndigheten för psykologiskt försvar ska i fredstid och vid höjd beredskap bland annat leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar och bidra till att stärka befolkningens motståndskraft. Myndigheten för psykologiskt försvar utgör en del av organisationsberedskapen, medan Myndigheten för totalförvarsanalys som del av organisationsberedskapen främst bidrar till utvecklingen av den samlade administrativa beredskapen.

Samtidigt återstår det delar av den administrativa beredskapen som skyndsamt måste förbättras. Flera utredningar, bland annat avseende befolkningsskydd, försörjningsberedskap, den arbetsrättsliga beredskapen och beredskapen i grundlagen, har de senaste åren presenterat förslag till förändringar av lagar och förordningar samt i organisatoriska strukturer. Beredningen anser att dessa

utredningars förslag brådskar att beredas och i relevanta delar realiseras.

Det pågår vidare utredningar avseende exempelvis personalförsörjningen för det civila försvaret, kommuners och regioners grundläggande beredskapsansvar, livsmedelsberedskap, näringslivets försörjningsberedskap samt beredskap för vatten- och avloppstjänster. Försvarsberedningen konstaterar att förslag i dessa utredningar kan komma att utgöra viktiga bidrag till en utvecklad administrativ beredskap. Försvarsberedningen anser att för näringslivets försörjningsberedskap och det civila försvarets personalförsörjning, vars slutbetänkanden redovisas först i oktober 2024 respektive januari 2025, behöver regeringen finna vägar för att kunna påbörja beredning av centrala slutsatser inom Regeringskansliet redan innan utredningarna är avslutade. Detta för att inte tappa fart i arbetet med att utveckla den administrativa beredskapen. Exempelvis kan ytterligare beslut vad avser sektorer aktuella för civilplikt behöva fattas innan personalförsörjningsutredningens slutbetänkande har behandlats.

Även rekommendationer och förslag i föreliggande rapport kan behöva omhändertas snabbare än normalt. Försvarsberedningen betonar att denna process, givet det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, kan komma att kräva att beredningsprocesser och implementering av konkreta åtgärder påskyndas.

## 5.5 Organisation och finansiering

Totalförsvaret, och särskilt dess civila delar, bygger på de resurser som samhället disponerar i fredstid. Genom prioriteringar mellan och inom verksamheter kan personal och andra resurser vid höjd beredskap fokuseras till de totalförsvarsviktiga verksamheterna.

Grunden för totalförsvaret är en väl fungerande fredstida verksamhet. Erfarenheterna från bland annat pandemin visar på att verksamheter vilka redan i fredstid ligger nära eller över sitt kapacitetstak får svårt att hantera en kris eller höjd beredskap, eller tvingas göra det till ett mycket högt pris för bland annat personalen.

Försvarsberedningen understryker därför vikten av att samhällsviktiga verksamheter ges förutsättningar att bedriva en väl fungerande verksamhet som klarar av att hantera sin fredstida

verksamhet, inklusive sådana störningar vilka får anses vara normala fredstida händelser såsom exempelvis bränder och olyckor.

Även krisberedskapen bygger på resurserna i det fredstida samhället. Den är avsedd att hantera fredstida kriser, inklusive att kunna möta antagonistiska hot.

Större kriser karakteriseras av att ordinarie resurser och rutiner inte räcker till. De drabbar många människor och stora delar av samhället, och hotar grundläggande värden och funktioner. Exempel på sådana kriser under det senaste decenniet är de omfattande skogsbränderna 2018 och pandemin. För att hantera dessa har det krävts en större ansträngning av samhället samt tillskott av resurser till krisberedskapen, nationellt från andra sektorer och från frivilliga men även internationellt.

Ett krig kommer att drabba hela landet och samtliga sektorer, och kan pågå under lång tid. Försvarsberedningen konstaterar att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera krig och de utomordentliga påfrestningar som ett krig medför. Försvarsberedningen anser att det civila försvaret ska utformas, dimensioneras och byggas upp utifrån krigets krav.

Försvarsberedningen konstaterar att ett totalförsvaret som utgår från kraven vid höjd beredskap och krig kommer att bidra till att förstärka den fredstida krisberedskapen. De resurser som finns för det civila försvaret kan användas i den fredstida krisberedskapen. Samtidigt ingår krisberedskapens resurser i det civila försvaret.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också, om inget annat regleras, har detta ansvar under kris och höjd beredskap. Beredningen konstaterade i *Motståndskraft* att denna princip behöver utvecklas och även kompletteras med ett övergripande, centralt ansvar för att prioritera försvarsansträngningarna. Beredningen konstaterade vidare att det på central myndighetsnivå saknades tydliga tvärssektoriella mandat för att stödja regeringen med att samordna och prioritera beredskaps- och försvarsåtgärder inom det civila försvaret.

Coronakommissionen lyfte i sin slutrapport ett antal utmaningar avseende ansvarsprincipen och pekade på behovet av mekanismer för att säkerställa enhetligt och snabbt beslutsfattande. Kommissionen konstaterade att vare sig uttalade skyldigheter att samverka eller

organisatoriska arrangemang för samordning nödvändigtvis är tillräckligt för att komma åt dessa utmaningar.

Försvarsberedningen anser att den i oktober 2022 införda nya beredskapsstrukturen med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområden, inte fullt ut avhjälper de brister som har identifierats avseende ansvarsprincipen. Det gäller särskilt behovet av att vid höjd beredskap och krig snabbt kunna fatta och implementera prioriteringsbeslut på olika nivåer utifrån ett helhetsperspektiv.

### 5.5.1 Finansiering

Det militära försvaret har tillförts stora resurser under de senaste åren. Sveriges utgifter för det militära försvaret bedöms uppgå till drygt två procent av BNP år 2024 enligt Natos beräkningsmodell. Försvarsanslagen (anslag 1:1-1:13 under utgiftsområde 6) uppgår under 2024 till cirka 119 miljarder kronor.

Försvarsberedningen konstaterar att det finns en bred politisk enighet om att anslagen till det militära försvaret ska öka för att nå två procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Någon liknande inriktning föreligger inte för det civila försvaret. Vidare är utgifterna för det civila försvaret fördelade på olika anslag inom ett flertal olika utgiftsområden och inte via ett sammanhållet anslag. Det gör det svårt att överblicka det civila försvaret sammanlagda kostnad. Klart är emellertid att de årliga sammanlagda anslagen för civilt försvar beräknas öka från en tidigare låg nivå till sammanlagt cirka 6,5 miljarder kronor år 2025.

Kommuner och regioner får statlig finansiering för åtgärder för ökad beredskap utifrån överenskommelser mellan SKR och staten. Dessa har hittills främst handlat om ersättning för förberedelser såsom kompetenshöjning, planering och upprättande av krigsorganisation. För regionerna har även frågor om sjukvårdens robusthet och försörjningsberedskap aktualiserats i överenskommelserna. Staten finansierar kommunernas verksamhet med 257 miljoner under 2023 och regionerna med 840 miljoner. Därutöver fördelas andra medel till regionerna exempelvis via Socialstyrelsen som hanterar ett investeringsprogram för det robusta sjukhuset,

Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK). Försvarsberedningen noterar att Utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02) bland annat ska analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning

Tillskott till det civila försvaret kan användas för materiel och faciliteter, exempelvis ledningsplatser. De kan även användas för kostnader för att planera och delta i större övningar och kostnader för den personal som krävs för förberedelser och planering.

Försvarsberedningen anser att den framtida finansieringen av åtgärder för det civila försvaret måste vara långsiktig, transparent och uppföljningsbar.

## **5.6 Totalförsvarets förmåga att ställa om vid höjd beredskap och krig**

Krigsorganisation och mobilisering är viktigt för att kunna ställa om och kanalisera totalförsvansansträngningarna i händelse av höjd beredskap och krig. Detta innefattar bland annat förmåga att övergå till krigsorganisation och förmåga att stödja mobilisering.

Försvarsmakten och MSB har definierat tre centrala uppgifter för denna förmåga. För det första ska Försvarsmakten med omedelbart gripbara resurser möta ett angrepp, och med stöd från övriga aktörer inom totalförsvaret genomföra en fullständig mobilisering inom sju dygn. För det andra ska totalförsvaret i övrigt snabbt kunna ställa om till krigsförhållanden för att säkra och upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet. För det tredje ska befolkningens försvarsvilja vidmakthållas för att effektivt och snabbt understödja en omställning till krigsförhållanden och försvaret av Sverige.

Förmåga att ställa om innebär bland annat krav på planering och övriga nödvändiga förberedelser för hur totalförsvarsviktig verksamhet ska bedrivas, att det finns en fastställd krigsorganisation och bemanningsplanering hos totalförsvarets aktörer, att det finns planering och rutiner för övergång från freds- till krigsorganisation hos totalförsvarets aktörer, att det har genomförts utbildning och övning utifrån aktuell krigsorganisation och planering samt att det



finns planering för hur extern resursförstärkning ska genomföras och nyttjas.

När det gäller totalförsvarets förmåga att stödja Försvarsmaktens mobilisering bygger denna bland annat på att det finns ett klarlagt och kommunicerat stödbehov vid mobilisering från Försvarsmaktens sida till det civila försvaret, att det finns förberedelser i form av avtal och författningsreglerade skyldigheter för hur det civila försvaret ska stödja Försvarsmaktens mobilisering, samt att det har genomförts aktörsgemensam övning med fokus på stöd vid mobilisering. Det kräver också att det civila försvaret ställer om till krigsorganisation.

Försvarsberedningen bedömer att i dag möter kunskap, planering och förberedelser bland totalförsvarets aktörer generellt sett inte de krav som målet för totalförsvaret ställer. För få av totalförsvarets aktörer har integrerat totalförsvaret som en naturlig del av den egna verksamheten. Försvarsberedningen understryker vikten av ett intensifierat arbete med förberedelser, inklusive planering, utbildning och övning, för att öka förmågan till omställning.

## 5.7 Upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet

Totalförsvarsviktig verksamhet avser samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Samhällsviktig verksamhet i sin tur avser verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Samhällsviktig verksamhet bedrivs av såväl offentliga som privata aktörer. Då samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi i större utsträckning utförs av privata aktörer ställs delvis andra krav på totalförsvarsplaneringen.

Det är av stor vikt att totalförsvarsviktig verksamhet kan upprätthållas i tillräcklig omfattning under krig. Vad som konkret avses och definieras som totalförsvarsviktig verksamhet i krig kommer att bero på händelseutvecklingen, men det kan till exempel handla om delar av elförsörjningen, telenäten, väg-, järnväg-, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster och sjukvård. Försörjningen av nödvändiga varor och tjänster måste likaså upprätthållas, liksom samhällsekonomin, och samhället måste ha möjlighet att fungera på

en acceptabel lägstanivå även i de delar av landet som drabbas av krigshandlingar. Vad som utgör totalförsvarsviktig verksamhet måste också ses utifrån perspektivet av Sveriges EU- och Nato-medlemskap. Exempelvis kan verksamheter vara totalförsvarsviktiga för att de är centrala för allierade länder.

Förmåga att både skydda och återställa totalförsvarsviktig verksamhet är avgörande för att sådan verksamhet fortsatt ska kunna bedrivas vid höjd beredskap. En viktig del i att säkra och upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet är totalförsvarets förmåga till att snabbt ställa om till krigsförhållanden.

Att skydda totalförsvarsviktig verksamhet och säkerställa funktionalitet och kontinuitet är en uppgift för såväl offentliga som privata aktörer. Detta måste påverka totalförsvarsplaneringen eftersom staten inte har möjlighet att styra och inrikta näringslivet på motsvarande sätt som offentlig verksamhet. Försvarsberedningen understryker vikten av att det fastläggs former för hur totalförsvarsviktig verksamhet, såväl offentligt som privat ägd, ska skyddas och upprätthållas. Krig i Sverige eller i vårt närområde kommer till exempel att ställa höga krav på försörjningsberedskapen. Berörda myndigheter och privata aktörer behöver fastställa hur en krigssituation kan komma att påverka möjligheten att upprätthålla den egna verksamheten samt viktiga leveranser till både det civila och militära försvaret inom flera olika försörjningsområden.

Försvarsberedningen konstaterar att det kommer att krävas investeringar för att bygga ett robust skydd för totalförsvarsviktig verksamhet. Det finns resurser på plats redan idag på olika nivåer, både i privat och offentlig verksamhet, som kan möjliggöra för en del av de anpassningar som krävs för att skapa ett mer robust skydd i krig. Det kan handla om skydd av existerande infrastruktur, planering av skydd i nybyggnationer, informationssäkerhet och bevakning av faciliteter. För att detta ska realiseras krävs det att planeringen för skydd av totalförsvarsviktig verksamhet finns med i ett tidigt skede i såväl planering som beslutsfattande.

För att upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet i krig måste en grundläggande nivå av skydd och säkerhet säkerställas i alla sektorer. Då totalförsvarsviktiga verksamheter ofta är beroende av varandra blir kedjan inte starkare än den svagaste länken. Vårt samhälle, inklusive de flesta totalförsvarsviktiga verksamheter, är till exempel beroende av transporter och en fungerande drivmedels-

försörjning. Drivmedelsförsörjningen är i sin tur beroende av el. Utan el stannar exempelvis pumpar vid drivmedelsstationer.

Försvarsberedningen konstaterar att skydd av totalförsvarsviktig verksamhet också förutsätter en robust och sammanhållen ledning av totalförsvaret på lokal, regional och central nivå. Ledningen av totalförsvaret regionalt och lokalt måste fungera även om den centrala ledningen i något skede inte kan verka fullt ut.

## 5.8 Totalförsvarets uthållighet vid höjd beredskap och krig

Totalförsvaret ska uthålligt kunna lösa sina uppgifter vid höjd beredskap och krig. Som del av Nato ska detta kunna göras tillsammans med allierade men inledningsvis även enskilt.

Inför och under höjd beredskap och krig ska totalförsvaret som helhet också främja en uthållig försvarsvilja hos befolkningen, där den enskilde bidrar till försvarsansträngningarna och samtidigt accepterar en betydligt lägre nivå av samhällsservice.

Uthållighet är beroende av storleken på resurser, såväl personal och materiel som lokaler och andra faciliteter. Verksamheter som under höjd beredskap utgör en del av det civila försvaret har under en längre period generellt ut- och omformats med en stor tonvikt på effektivitet och ekonomisk rationalitet under fredstida förhållanden. Robusthet och redundans har många gånger varit underordnat, vilket också påverkat förmågan till uthållighet negativt. Detta gäller såväl privata som offentliga aktörer.

Försvarsmakten och MSB konstaterar att det finns brister i olika delar av det som utgör grunden för totalförsvarets uthållighet. Inom flera områden, exempelvis försörjningsberedskap och personalförsörjning, pågår det, eller har nyligen avslutats, utredningar. Försvarsberedningen understryker behovet av att snabbt bereda och i relevanta delar implementera dessa utredningars förslag.

## 5.9 Krigsorganisation

Aktörernas krigsorganisation ska bygga på en analys av deras uppgifter i krig. Försvarsberedningen noterar att antalet civila aktörer vilka har registrerat krigsplacerade hos Totalförsvaret plikt-

och provningsverk ökar. I oktober 2023 hade 73 statliga myndigheter, inklusive samtliga länsstyrelser, 17 regioner och 129 kommuner anmält krigsplacerade till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Därutöver hade 495 aktörer ur en kategori ”övriga” (räddningstjänster, statliga och kommunala bolag, samfund, privata aktörer) anmält krigsplacerade. Ungefär 480 000 personer var vid denna tidpunkt krigsplacerade i det civila och militära försvaret.

Försvarsberedningen understryker samtidigt att antalet krigsplacerade och antalet aktörer med krigsorganisationer inte ger hela bilden eller alltid ens en helt sann bild. Ett mer korrekt mått på förberedelserna är vilka aktörer som har en bemannad, utrustad och övad krigsorganisation. I detta ingår att aktören utifrån en analys av vilka uppgifter och roller den ska prioritera vid höjd beredskap och krig har fastställt en krigsorganisation, säkerställt bemanning samt vidtagit övriga nödvändiga förberedelser, inklusive planering, anskaffning samt utbildning och övning. Utan dessa delar bidrar krigsplacering och krigsorganisation inte till det civila försvarets förmåga.

Försvarsmaktens operativa förmåga utvecklas i stort i enlighet med fastställda mål för att öka förmågan att möta ett väpnat angrepp. Utvecklingen av den krigsorganisation som riksdagen beslutade om 2020 fortsätter. Samtidigt har pandemin, det försämrade omvärldsläget och det svenska Natomedlemskapet inneburit att verksamheten har behövt anpassas. Övningsverksamheten har påverkats, ett omfattande materiellt stöd har lämnats till Ukraina och den militära integrationen i Nato har inletts. Med anledning av det försämrade omvärldsläget har Försvarsmakten också kontinuerligt vidtagit åtgärder för att anpassa beredskapen till den rådande situationen. Genomförandet av nationella operationer har ökat i omfattning. Även övningsverksamheten tillsammans med internationella samarbetspartners har ökat med anledning av det försämrade omvärldsläget och Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. Allt detta har pågått parallellt med det militära försvarets tillväxt och påverkar utvecklingen.

När beredskapen höjts ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras. Försvarsmakten har i sina utvärderingar gjort bedömningen att mobiliseringsförmågan behöver öka. Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa

att nu gällande krav om att kunna mobilisera hela krigsorganisationen inom sju dagar ska kunna uppfyllas.

Vid beredskapslarm ska även kommuner och regioner samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1909) om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller annan handling. Försvarsberedningen anser att samma automatik om att övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm ska finnas även för beredskapsmyndigheter och övriga statliga myndigheter med totalförsvarsuppgifter.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten fått betydande tillskott av medel de senaste åren och betonar vikten av att detta under innevarande försvarsbeslutsperiod omsätts i ökad förmåga i linje med försvarsbeslutet 2020. Detta både för att säkerhets-situationen och Natomedlemskapet ställer krav på uthållig förmåga här och nu och för att det krävs som ett avstamp för fortsatt utveckling.



## 6 Organisation och ledning i totalförsvaret

Totalförsvaret bygger på samhällets samlade resurser. Aktörer med författningsreglerade uppgifter inom totalförsvaret är riksdag och regering, statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund och enskilda individer. Därutöver har civilsamhället och kulturlivet viktiga roller i Sveriges samlade totalförsvarsförmåga.

Totalförsvaret ska fungera i krig. En grundläggande förmåga är att leda och samordna samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt. Ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter.

Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Det militära försvaret består i huvudsak av den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska med militära medel försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Därutöver har myndigheter som Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk viktiga uppgifter inom det militära försvaret. Det militära försvarets verksamhet bedrivs vidare med stöd av andra myndigheter, näringsliv, frivilliga försvarsorganisationer samt allierade samarbetspartners.

Det civila försvaret är inte en organisation utan en verksamhet som bedrivs av ett stort antal olika aktörer. Detta ställer höga krav på ledning och samordning vid höjd beredskap och krig. Det civila försvaret måste utformas och dimensioneras utifrån krigets krav. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att ett civilt försvar som är utformat och dimensionerat på detta sätt även stärker samhällets

beredskap att möta allvarliga kriser i fredstid. På motsvarande sätt utgör de resurser som används i den fredstida krisberedskapen viktiga delar i det civila försvaret.

## 6.1 Ledning i det civila försvaret

Försvarsberedningen anser att det civila försvarets ledningsstruktur måste utformas så att det civila försvaret kan lösa sina uppgifter även i situationer av stor osäkerhet och snabba och oförutsägbara skeenden.

Erfarenheter från pandemin pekar också mot att aktörer i skarpt läge inte uppfattat att man haft mandat att fatta beslut. I höjd beredskap och krig är det nödvändigt att beslut kan fattas decentraliserat så nära verksamheten som möjligt. Det är först när en aktör inom givna ramar och med de resurser den förfogar över inte kan lösa sin uppgift som en högre insats ska kopplas in.

Totalförsvaret behöver ledningsstrukturer som i fredstid kan åstadkomma en sammanhållen planering för att verksamheten ska kunna genomföras även under de svåraste av påfrestningar. Vid höjd beredskap och krig ska ledningsstrukturerna borge för att samhällets samlade resurser kan fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt.

Detta ställer krav på samordning av ett stort antal aktörers åtgärder och verksamheter. Samordning i denna bemärkelse innebär att olika intressen tillgodoses i en utsträckning som bestäms av totalförsvarets behov, inte av behoven vid de enskilda myndigheterna.

Vid höjd beredskap och krig präglas situationen av en hög grad av osäkerhet liksom av snabba och svårförutsägbara skeenden. Detta ställer krav på snabba beslut under stor osäkerhet, där begränsade resurser ska prioriteras för omfattande behov. Försvarsberedningen anser därför att samordning vid höjd beredskap och krig kräver tydlig ledning.

Även i fred kan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ha behov att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och



avgränsningen av ett sådant föreskriftsbemyndigande behöver analyseras vidare. Försvarsberedningen erinrar om att civilområdena ingår i en ledningskedja som utgår från regeringen.

## **6.2 Huvudsaklig verksamhet för det civila försvaret vid höjd beredskap och i fred**

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anger att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Med totalförsvaret menar lagen således både förberedelserna i fred samt de militära och civila försvarsansträngningarna vid höjd beredskap. Det understryker sambandet mellan förberedelserna i fred och försvarsförmågan vid höjd beredskap och krig. Detta innebär för det civila försvaret att verksamhetens karaktär skiljer sig åt i fred och vid höjd beredskap.

### **6.2.1 Verksamheten vid höjd beredskap**

Vid höjd beredskap och krig kommer situationen många gånger att präglas av stora osäkerheter samt snabba och svårtolkade händelseförlopp. Utöver krigshandlingar och direkta strider på svenskt territorium kan försörjningskedjor störas, plötsliga och okontrollerade befolkningsrörelser kan uppstå och totalförsvarets viktiga verksamheter kan slås ut. Det civila försvaret måste kunna möta och hantera detta. Det civila försvaret ska vid höjd beredskap och krig inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp mot Sverige, eller krig i vår omvärld.

Samtliga delar av det civila försvaret ställer krav på samordning och prioritering inom och mellan sektorer, liksom inom och mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret. Kraven på samordning och prioriteringar kan variera över tid och rum. I krig ska det civila försvaret tillse samhällets överlevnad. Däri ingår att det militära försvaret av Sverige kan fortsätta.

Försvarsberedningen föreslår att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar, från regeringen (nationell nivå) via civilområdena (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå).

Det kommer sannolikt inte vara möjligt att upprätthålla fredstida nivåer på försörjning, service och samhällsfunktioner. Samtidigt ska nivån på försörjning och samhällsfunktioner inte sänkas mer än vad situationen och krigsinsatsen kräver. Det finns inte något självändamål att övergå till en miniminivå. Ett starkt ekonomiskt försvar som syftar till att upprätthålla den nationella ekonomin utgör en viktig del av detta. Att upprätthålla en så normal nivå som möjligt bidrar till befolkningens motståndsvilja.

## 6.2.2 Verksamhet i fred

I fred är det civila försvarets huvudsakliga uppgift att förbereda Sverige för krig med de resurser, förmågor och mål som riksdagen har beslutat.

Varje aktör behöver analysera vilka uppgifter som aktören förväntas lösa vid höjd beredskap, vilka krav dessa uppgifter ställer på organisation, personal och övriga resurser samt vilka behov detta innebär i fråga om samordning med andra aktörer. Denna analys behöver även ligga till grund för utbildning och övning. Även övergången från fredstida verksamhet till en krigsorganisation vid höjd beredskap behöver planeras, förberedas och övas.

I planeringen identifierar aktören sina styrkor, möjligheter, brister och sårbarheter. Beroenden och samordningsbehov i förhållande till andra aktörer identifieras också. Planeringen utgör sedan en grund för det fortsatta förberedelsearbetet. Den kunskap om grundläggande förhållanden och behov som planeringen bygger upp, och det förberedelsearbete i fredstid som planeringen resulterat i, möjliggör sedan en kontinuerlig justering utifrån hur situationen utvecklas.

Försvarsberedningen betonar att även i fredstid kan händelseutvecklingen präglas av osäkerheter. Alla aktörer i det civila försvaret måste kunna förhålla sig till en föränderlig omvärld. Det säkerhetspolitiska och det militärstrategiska läget har förändrats

dramatiskt. Det samma gäller också hotmiljön som en effekt av den militärstrategiska och tekniska utvecklingen.

Försvarsberedningen understryker att arbetet med att utveckla totalförsvaret, inklusive det civila försvaret, i den allvarliga och föränderliga situation som nu råder ställer särskilda krav på snabbhet. Det kommer att vara nödvändigt att bedriva utvecklingsarbetet genom att implementera och pröva lösningar som bedöms vara tillräckligt bra, snarare än att försöka finna en optimal lösning genom långa utrednings- och beredningsprocesser.

## 6.3 Nationell nivå

### 6.3.1 Högsta ledningen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling, även i krig. Flera grundläggande beslut behöver underställas riksdagens prövning även under krigsförhållanden. Riksdagens finansmakt är också i grunden densamma, i krig som i fred. Att säkerställa att riksdagen eller krigsdelegationen fungerar vid krigsfara eller krig är därmed centralt för rikets funktionalitet.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har nyligen redovisat sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) och föreslår endast mindre förändringar vad avser hur krigsdelegationen sammankallas och dess utformning.

Regeringen styr riket och har det nationella geografiska områdesansvaret. Det gäller såväl i fred som i höjd beredskap och krig. Regeringens centrala roll och ansvar i krig kan, enligt Försvarsberedningen, inte nog understrykas.

Regeringen har inför och under höjd beredskap och krig att hantera en rad strategiska och nationellt totalförsvärsövergripande och inriktande frågeställningar. Det inbegriper bland annat att hantera beslut om beredskapshöjande åtgärder och prioritering av försvarsåtgärder, relationerna till omvärlden, relationen till riksdagen och oppositionen samt information till media och allmänheten. Att regeringen kan fullgöra dessa uppgifter är centralt för landets samlade försvarsansträngningar.

Krig ställer stora krav på beslutsfattande, agerande och ledarskap. En angripare kommer att sträva efter att förhindra eller försena beslutsfattande och genomförande av försvarsåtgärder. För att regeringen ska kunna agera i tid och fatta beslut om beredskapshöjningar och andra motåtgärder underlättas av ett gott underrättelsesläge. Regeringen behöver dock ha beredskap att fatta beslut under stark tidspress med ett ofullständigt och ibland motstridigt beslutsunderlag.

I krig förändras inte regeringens uppgift att styra riket. Med krig följer samtidigt osäkra och snabba skeenden. Regeringen kan välja att delegera beslut för att i större utsträckning kunna koncentrera sitt arbete mot beslut av stor vikt. Ledningsstrukturerna bör därför utformas för att underlätta detta genom att beslut generellt fattas på så låg förvaltningsnivå som möjligt inom ramen för den inriktning som regeringen angivit. Beslut av stor vikt ska hänföras till regeringen.

Regeringen stöds av Regeringskansliet. Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Regeringskansliet behöver ha personal med erfarenhet från totalförsvaret och som är utbildad för och övad i de beredskapsförberedelser som vidtas. Av den svenska förvaltningsmodellen följer att departementen är mindre än de myndigheter de styr och att myndigheterna har större resurser. Regeringskansliets egna resurser för analys och utredning är begränsade. Vid höjd beredskap och krig kan därför Regeringskansliet behöva tillföras stabs- och analysresurser.

Det gäller även utlandsmyndigheterna. Förutom en förstärkning av de diplomatiska funktionerna kan även personal från andra berörda departement, militär kompetens samt specifika kompetenser ur det civila försvaret behövas.

Regeringsarbetets organisation, vilket styr Regeringskansliets indelning i departement och ansvarsområden, ankommer ytterst på statsministern. Försvarsberedningen anser att återförandet av ansvaret för samordningen av det civila försvaret till Försvarsdepartementet förbättrar förutsättningarna för en sammanhållen ledning av totalförsvaret i fred, vid höjd beredskap och krig.

Riksdag och regering beslutar om inriktningen för utvecklingen av totalförsvaret, inklusive beslut om mål, anslagsmedel och bemyndiganden. För att åstadkomma en sammanhållen total-

försvarsplanering bör regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas mot mer detaljerade planeringsanvisningar, tydligare anslagsstruktur och långsiktig styrning.

Vidare behöver regeringen en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av tidigare beslut och anvisningar samt avgöranden kring vilka områden som ska prioriteras och hur resurser ska fördelas. Försvarsberedningen anser att den nya Myndigheten för totalförsvarsanalys har en viktig roll vad avser utvärderingen av effekten på totalförsvarsförmågan av olika beslut och hur besluten har genomförts.

Riksdagens, regeringens och Regeringskansliets förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap behöver övas kontinuerligt. Genom övning skapas en ökad medvetenhet om vilka problem Sverige kan ställas inför och vilka krav som kommer att ställas på alla beslutsfattare i totalförsvaret. Genom övning skapas också en förbättrad förmåga att identifiera, förbereda och fatta beslut om relevanta motåtgärder.

### 6.3.2 Central förvaltningsnivå

Den centrala förvaltningsnivån består av myndigheter med nationellt ansvar. I förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) definieras vilka myndigheter och statliga affärsverk som är beredskapsmyndigheter och vilka beredskapsmyndigheter som ingår i någon av de tio beredskapssektorerna. Beredskapsmyndigheter inom en beredskapssektor ska planera för hur totalförsvarets behov kan tillgodoses under höjd beredskap och krig, vilket inkluderar det militära försvarets behov.

Försvarsberedningen konstaterar att ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden är avgörande för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter. Därtill är arbetskraftsförsörjning en grundläggande uppgift för ett fungerande civilt försvar. I nuvarande beredskapsstruktur saknas därtill beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror. Dessa samhällsfunktioner är av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försvarsberedningen föreslår därför införandet av fyra nya beredskapssektorer: utrikeshandel,

försörjning med industrivaror, arbetskraftsförsörjning samt planering, ledningsförmåga och samordning. Försvarsberedningen utesluter inte att det kan behövas ytterligare beredskapssektorer framöver.

I enlighet med beredskapsförordningen ska samtliga statliga myndigheter i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och kunna fortsätta sin verksamhet så långt som möjligt vid höjd beredskap, med hänsyn till tillgång på personal och förhållanden i övrigt. Samtidigt anges i förordningen att de myndigheter som är beredskapsmyndigheter vid höjd beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att det är lika viktigt att analysera vilka verksamheter som vid höjd beredskap kan ges lägre prioritet eller tillfälligt upphöra. Det möjliggör en omflyttning av personal och andra resurser inom verksamheter och mellan myndigheter i enlighet med lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m (förfarandelagen).

Försvarsberedningen anser att regeringen med en sådan analys som grund bör förbereda beslut om verksamheter som ska fortgå och verksamheter som ska prioriteras ner eller upphöra vid höjd beredskap i enlighet med 11 § i förfarandelagen.

## 6.4 Regional förvaltningsnivå

Länsstyrelser med civilområdesansvar infördes 2022. Civilområdena har en nyckelroll under regeringen i ledningen av det civila försvaret. Det är på denna nivå som den huvudsakliga samordningen mellan det civila och militära försvaret sker, såväl i fred som vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen noterar att det mandat som gavs åt de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap var svagare än vad Utredningen om civilt försvar föreslog i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Det gäller särskilt föreskriftsbemyndigande under höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Det inbegriper bland annat att samordna de

civila försvarsåtgärder som vidtas av kommuner, regioner, länsstyrelser och övriga beredskapsmyndigheter. De ska också i samråd med Försvarsmakten ansvara för att det civila och militära försvaret samordnas.

Civilområdena ska också på högre regional förvaltningsnivå, i samverkan med berörda militära instanser, samordna den civila delen av stödet till militära operationer på svenskt territorium. Denna nivå får således ett tungt ansvar att utifrån regeringen strategiska inriktning prioritera det civila försvarets resurser, såväl inom som mellan uppgifterna i målet för det civila försvaret. Detta ställer krav på en väl övad krigsorganisation i form av en civilområdesstab. Vid höjd beredskap och krig bemannas civilområdesstaben även med personal från bland annat beredskapsmyndigheter, Försvarsmakten och näringslivet.

Tidigare framgick det av dåvarande civilbefälhavarnas instruktion att civilbefälhavaren i de fall då förbindelse med regeringen saknades självständigt skulle vidta de åtgärder som behövdes för den civila totalförsvarsverksamheten och för stödet till det militära försvaret. Därmed var det tydligt att civilbefälhavarna utgjorde en del av en ledningskedja som utgick från regeringen.

Försvarsberedningen noterar att den förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser som trädde i kraft år 2022 saknar detta slags tydliga skrivning, och endast anger att civilområdesansvariga länsstyrelser ska ”på alla sätt försöka upprätthålla förbindelsen med regeringen”.

Däremot anger förfarandelagen att länsstyrelser, inklusive civilområdesansvariga länsstyrelser, i en situation av förlorad förbindelse kan ta över regeringens föreskriftsbemyndigande enligt 8 kapitlet i regeringsformen.

Vidare anger förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap att länsstyrelser självständigt ska genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.

Försvarsberedningen menar att civilområdesansvariga länsstyrelser är del av en ledningskedja som innefattar de geografiskt områdesansvariga aktörerna (regeringen, civilområden, länsstyrelser och kommuner) och att detta måste tydligt framgå av författningarna.

De civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordnande mandat framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Försvarsberedningen anser att den kan skärpas och inbegripa möjligheten att prioritera de civila resurserna inom civilområdet.

Av detta skäl kan de civilområdesansvariga länsstyrelserna behöva ges ett föreskriftsbemyndigande. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av föreskriftsbemyndigandet behöver analyseras vidare. Försvarsberedningen erinrar om att civilområdena ingår i en ledningskedja som utgår från regeringen.

Civilområdesansvariga länsstyrelser ska arbeta nära Försvarsmaktens militärregioner, såväl i förberedelsearbetet i fred som vid situationer av höjd beredskap och krig. Detta ställer höga krav på gemensam planering och gemensamma övningar, men också på att övriga förberedelser i hög utsträckning sker samordnat och gemensamt. Vid höjd beredskap och i krig bör civilområdenas och militärregionernas staber i möjligaste mån samgrupperas för att säkra en nära samordning.

Försvarsberedningen anser att varje civilområdes kansli utgör kärnan för en krigsorganiserad civilområdesstab. Civilområdeskansliet ska i fredstid ha resurser för att bistå länsstyrelser med förberedelser och planer. Civilområdesstaben måste vid höjd beredskap även bemannas av personer med kompetens från det civila försvarets olika verksamheter (till exempel hälso- och sjukvård, transporter, elförsörjning.), från näringslivet och från Försvarsmakten. Sådan bemanning kan för statligt anställd personal ske med stöd i förfarandelagen vilken bland annat ger regeringen möjlighet att besluta att de som tjänstgör i en myndighet i fred ska tjänstgöra i en annan myndighet i krig. Civilområdesstabernas grundstruktur bör vara enhetlig och uppbyggnad och funktion måste förberedas och övas.

Den geografiska indelningen av civilområdena bör vara ett viktigt ingångsvärde när myndigheter ser över sin regionala organisation. Strävan bör vara att på sikt skapa en så enhetlig regional indelning inom totalförsvaret som möjligt.

Försvarsberedningen noterar att det utöver en samverkan på högre regional nivå mellan civilområden och Försvarsmaktens



regionala staber, finns det behov av samverkan mellan civila och militära aktörer på länsnivå och lokal nivå. Denna samverkan kan vara omfattande. Beredningen bedömer att det i de flesta fall inte är möjligt för militärregionerna att ansvara för sådan samverkan. Det bör därför övervägas om andra delar av Försvarmaktens organisation, till exempel militärbaser (regementen och flottiljer), kan hantera denna samverkan.

## 6.5 Lokal förvaltningsnivå

Kommuner och regioner har ett stort ansvar inom den offentliga förvaltningen. Kommunerna ansvarar bland annat för skola, barnomsorg, socialtjänst, omsorg om äldre personer och personer med funktionsnedsättning, viss hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, insamling och behandling av avfall, fysisk planering, allmänna vattentjänster och annan kommunalteknisk försörjning samt räddningstjänst. Regionerna ansvarar bland annat för hälso- och sjukvård, tandvård, regional och lokal kollektivtrafik samt regional utveckling. De allra flesta invånare är beroende av dessa verksamheter i sina dagliga liv.

Resurser och verksamhet i kommuner och regioner utgör således viktiga delar av det civila försvaret. Förvarsberedningen noterar att totalförsvaret är en fråga som har fått en större tyngd hos kommuner och regioner, särskilt efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Verksamheter vid kommuner och regioner ska så långt det är möjligt upprätthållas med bibehållen kvalitet vid höjd beredskap. Förvarsberedningen anser att kommuners och regioners samhällsviktiga verksamheter måste fungera även vid höjd beredskap och krig med en anpassad ambitionsnivå utifrån rådande förutsättningar. Det behöver göras en analys av vilka uppgifter som vid höjd beredskap fortsatt ska utföras av kommuner och regioner, och med vilken ambition, vilka som kan prioriteras ned eller upphöra helt samt vilka som kan tillkomma.

Förfarandelagen ger möjlighet för regeringen att besluta att uppgifter inte ska fullgöras, att flytta personal eller att delegera beslut om detta till kommun- och regionfullmäktige. Förvarsberedningen vill i detta sammanhang särskilt understryka att om beslut fattas om att sänka ambitionsnivåer eller prioritera bort

uppgifter så måste tillsynsmyndigheter ta hänsyn till detta. Regelverket inom sakområden måste vid behov förändras för att medge detta.

Kommuner och regioner ska under fredstida kriser och vid höjd beredskap ha förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter och fullgöra sina övriga författningssenliga uppgifter.

Kommuner och regioner ska enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap har kommuner ett lokalt geografiskt områdesansvar under höjd beredskap och krig. Kommunstyrelsen ska då *verka för* att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och att samverkan kommer till stånd. Under höjd beredskap är det vidare kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen respektive regionen ska bedriva.

Försvarsberedningen noterar att innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret vid höjd beredskap och krig kan vara svår att tolka och uppfylla för en kommun. Inom en kommuns gränser kan det vara en mycket stor mängd verksamheter, såväl privata som offentliga, som kommunen ska samordna. Vilken ambitionsnivå som är tillräcklig, det vill säga när lagens *verka för* är uppfyllt, är en tolkningsfråga.

Försvarsberedningen anser att kommunernas och regionernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap och krig behöver utvecklas. Ledningsstrukturer behöver övas för att klara olika situationer för att kunna hantera de krav som ställs på ledningsförmågan vid höjd beredskap och i krig.

Vidare konstaterar Försvarsberedningen att många kommuner och regioner har lagt ut verksamheter, exempelvis social omsorg, på privata aktörer. Vidare genomför många kommuner verksamheter i kommunalförbund gemensamma med andra kommuner eller aktiebolag som ägs gemensamt av flera kommuner. Kommunstyrelsens och regionstyrelsens ledningsansvar vid höjd beredskap för verksamheter som kommunen ska bedriva blir då än mer komplext.

När det gäller regionala och kommunala verksamheter som bedrivs i privat regi är avtal om hur dessa verksamheter ska fortsätta under höjd beredskap och krig nödvändigt, men inte tillräckligt. Beredningen noterar att om privata utförare inte klarar av att fullfölja sitt uppdrag vid höjd beredskap och krig så faller ansvaret för att hantera detta på kommuner och regioner. Försvarsberedningen anser därför att förutsättningar och möjligheter för kommuner och regioner för att hantera sådana situationer måste utvecklas.

Försvarsberedningen noterar slutligen att kommuner har uppfattat det som svårt att hitta former för att engagera näringslivet i arbetet med civilt försvar. Beredningen erinrar i detta sammanhang om regelverk som exempelvis lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Försvarsberedningen anser att återupprättandet av ett system med bland annat krigsviktiga företag (k-företag) kan bidra i detta arbete.

Försvarsberedningen understryker att förmågan att kunna upprätthålla verksamheten under minst tre månader även gäller för kommuner och regioner. Under dessa tre månader ska verksamheten kunna ställas om så att kommuner och regioner uthålligt och på en tillräcklig nivå kan upprätthålla de totalförsvarsviktiga verksamheter och viktiga samhällsfunktioner som de ansvarar för.

Beredningen anser vidare att stödet till kommunerna kan utvecklas ytterligare, exempelvis vad avser stöd att tolka innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret och metoder för att uppfylla detta. Beredningen noterar samtidigt att olika kommuner har mycket olika förutsättningar vad avser exempelvis geografi, riskbild och betydelse i totalförsvaret, vilket måste avspeglas i kraven på kommunerna liksom i kommuners planer och förberedelser.

Försvarsberedningen anser också att det grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha vid höjd beredskap bör bli mer ändamålsenligt reglerat. Detta gäller exempelvis frågan om upprätthållandet av kritisk infrastruktur och nödvändig försörjning samt skyddet av civilbefolkningen.

I detta måste även den nya beredskapsstrukturen med beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser beaktas. Den pågående utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02) ska bland annat överväga vilka krav som bör ställas på samverkan och

samordning mellan kommuner och regioner samt på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende. Regionerna svarar gentemot Socialstyrelsen för frågor rörande hälso- och sjukvård.

Försvarsberedningen noterar att kommuner och regioners grundläggande roller i det civila försvaret motiverar att deras perspektiv måste synliggöras hos även civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter. Beredningen anser att detta kan uppnås genom exempelvis representation i råd eller liknande konstruktioner hos dessa aktörer.

Försvarsberedningen noterar att kommuner och regioner har ett omfattande rapporteringsansvar gentemot länsstyrelser och vissa sektorsansvariga myndigheter, såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Beredningen noterar också att denna börda kan komma att öka ytterligare med försörjningsberedskapsutredningens förslag, som inbegriper att kommuner och regioner ska rapportera behov av försörjningsviktiga varor och tjänster till länsstyrelserna. Försvarsberedningen anser att den tid som läggs på rapportering riskerar att ta tid för uppbyggandet av det civila försvarets förmågor i kommuner och regioner. Samtidigt kan processen att sammanställa och rapportera information innebära en kunskapsuppbyggnad i sig och det är viktigt att länsstyrelserna har tillgång till relevant information. Försvarsberedningen välkomnar därför att Utredningen om kommuners och regioners beredskap ska analysera dessa aspekter.

Försvarsberedningen understryker samtidigt att rapporteringen inte får vara envägskommunikation. Lika viktigt som att kommuner och regioner rapporterar till länsstyrelser och andra myndigheter är att de får del av relevanta delar av den samlade informationen och inriktningen för försvarsansträngningarna. Detta är en förutsättning för att kommunerna ska kunna lösa sina uppgifter avseende det civila försvaret, såväl vad avser den egna verksamheten som samordningen av övriga verksamheter i kommunen.

Kommuners och regioners grundläggande roll i det civila försvaret innebär också att det är av stor vikt att de kan omfattas av regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret. Försvarsberedningen noterar att Utredningen om kommuners och regioners beredskap enligt direktiven har att kartlägga och analysera

vilket grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mer ändamålsenlig och utförlig reglering. I detta torde även ligga frågan om hur kommuner och regioner kan tydligare omfattas av den sammanhållna planeringen för det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att brådskan i utvecklingen av det civila försvaret i hög grad även gäller de delar som kommuner och regioner ansvarar för. Beredningen noterar också att betydande utveckling nu sker men att tempot behöver öka ytterligare. Här kan centrala myndigheter och länsstyrelser stödja genom att som svar på behov snabbt komma med råd till kommuner och regioner om genomförbara och tillräckligt bra lösningar.

Försvarsberedningen anser vidare att föregångskommuner, nationellt och länsvis, är viktiga för att visa på lösningar och fungera som draglok för övriga.

Finansieringen av kommuners och regioners åtgärder avseende civilt försvar har hittills skett genom överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) och årliga beslut om tilldelning av medel. Försvarsberedningen anser att finansieringen behöver ha högre grad av kontinuitet och förutsägbarhet. En sådan finansieringsmodell måste också säkerställa en tydlig koppling mellan statens finansiering och de krav som staten ställer på kommuners och regioners förberedelser för höjd beredskap och krig. Även detta ingår i uppdraget för den pågående utredningen om kommuners och regioners beredskap.

Försvarsberedningen understryker vikten av att kommuner och regioner får statlig ersättning för nya krav med direkt koppling till civilt försvar i höjd beredskap och krig. Om det uppfattas som att så inte är fallet kan detta fördröja utvecklingen. Samtidigt understryker beredningen också att statlig finansiering för åtgärder avseende civilt försvar inte är avsedda för att användas av kommuner och regioner för allmänna åtgärder för att göra verksamheten mer robust eller åtgärder för att hantera brister i den dagliga verksamheten. Sådana insatser ligger inom kommuners och regioners egna ansvar.

Försvarsberedningen understryker vikten av att samhällsviktiga verksamheter ges förutsättningar att bedriva en väl fungerande verksamhet som klarar av att hantera sin fredstida verksamhet,

inklusive sådana störningar vilka får anses vara normala, fredstida händelser såsom exempelvis bränder och olyckor.

## **6.6 Beredskapsmyndigheters roll vid höjd beredskap och krig**

Försvarsberedningen anser att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap och krig ska ansvara för att beredskapssektorernas verksamheter fortsätter att fungera. Beredskapsmyndigheterna bör även bidra med personal med viss expertis till aktörer med geografiskt områdesansvar, exempelvis till stabsfunktioner knutna till regeringen eller de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Försvarsberedningen föreslår att vissa beredskapsmyndigheter ska få ett särskilt ansvar för försörjningsberedskapen, inklusive frågor om beredskapslager, omställning samt upprätthållande av försörjningsflöden av totalförsvarsviktiga varor och tjänster.

## **6.7 En ny försörjningskommission**

Försvarsberedningen noterar att näringslivet visade sig på många sätt avgörande för att hantera de störningar i försörjnings- och värdekedjor som uppstod under pandemins första tid. Under det kalla kriget hade också näringslivet en ledande roll genom den försörjningskommission som skulle upprättas i händelse av höjd beredskap och krig, eller när regeringen så beslutade.

Försörjningskommissionen leddes av en styrelse och bestod av fyra olika avdelningar (beklädnadsavdelning, kemiavdelning, metall- och verkstadsavdelning, lagringsavdelning) med sekretariat. Försörjningskommissionens generaldirektör var chef för myndigheten och leddes av en styrelse. Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skulle tillämpas på Försörjningskommissionen. Vid varje avdelning, förutom lagringsavdelningen, fanns en branschstyrelse.

I enlighet med den då gällande förordningen (1989:631) med instruktion till Försörjningskommissionen, skulle denna ansvara för funktionen Försörjning med industrivaror och för förvaltning av statens beredskapslager.

Kommissionen skulle särskilt hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion, verka för att produktion och distribution av livsnödvändiga förnödenheter kunde upprätthållas, samt lämna sådant underlag som Kommerskollegium behövde i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen utrikeshandel. Den skulle vidare verka för erforderlig tillförsel av försörjningsviktiga varor och, i den utsträckning som regeringen bestämde, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och anpassningar samt utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin. Slutligen skulle den fullgöra de uppgifter som överlätits på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Försvarsberedningen bedömer att det som komplement till befintliga strukturer bör övervägas att återupprätta en försörjningskommission för att leda och prioritera försörjningen med industrivaror i höjd beredskap och krig. En ny försörjningskommission bör stå under statlig ledning med näringslivet och arbetsmarknadens parter som centrala aktörer. Vid upprättande av en försörjningskommission behöver den etablerade beredskapsstrukturen, Sveriges EU-medlemskap och medlemskap i Nato beaktas.

## **6.8 Föreskriftsbemyndigande till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser**

Sektorsansvariga myndigheter har genom förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap i uppgift att vid höjd beredskap leda arbetet med att samordna åtgärder, driva på arbetet inom sektorn, stödja beredskapsmyndigheterna, verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs samt verka för att sektorns åtgärder är samordnade med de åtgärder som vidtas av andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, och Försvarsmakten.

Beredskapssektorerna har inte geografiskt områdesansvar i det civila försvaret vid höjd beredskap och krig, men har en viktig roll

att fylla för att säkerställa att totalförsvaret som helhet fungerar ändamålsenligt.

Försvarsberedningen konstaterar att den nya beredskapsstrukturen med beredskapsmyndigheter, beredskaps-sektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser utgör ett viktigt steg för att stärka det civila försvaret. Samtidigt anser beredningen att sektorsansvariga myndigheter och civilområdena behöver stärkas ytterligare för att undvika att en rad ärenden och avdömmingar lyfts till regeringen, vilket annars riskerar att ta fokus från regeringens strategiska beslutsfattande.

Försvarsberedningen föreslår därför att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillförs föreskriftsbemyndigande. De sektorsansvariga myndigheterna ansvarar för att samordna åtgärder inom sektorn på central nivå och för att tillse att dessa åtgärder är samordnade med de åtgärder som vidtas av andra beredskapsmyndigheter inklusive civilområdena och länsstyrelser samt Försvarmakten. De civilområdesansvariga länsstyrelserna bör ges ansvar för att samordna åtgärder inom det geografiska ansvarsområdet. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av ett sådant föreskriftsbemyndigande behöver analyseras vidare. Beredningen erinrar om att civilområdena ingår i en ledningskedja som utgår från regeringen.

Även i fred kan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ha behov att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser.

## **6.9 En myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret**

Höjd beredskap och krig ställer krav på att regeringen i tid kan fatta relevanta strategiska och inriktande beslut. Samtidigt är det regeringen som ska koordinera och prioritera såväl resurser som åtgärder mellan sektorer, mellan civilområden samt mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret, i de fall dessa aktörer inte kan komma överens.



För att regeringen under höjd beredskap och krig ska kunna fokusera på de inriktande och strategiska besluten, krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. För att åstadkomma detta anser Försvarsberedningen att det behövs en central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån.

I fredstid ska myndigheten hålla samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret på nationell nivå. Samhällets samlade resurser och beredskapsförberedelserna i det civila försvaret behöver överblickas för att prioriteringar ska kunna göras mellan olika verksamheter och mellan olika delar av landet. Myndigheten föreslås utifrån regeringens inriktning lämna förslag till avvägningar och prioriteringar. Myndigheten föreslås ha en roll att stötta regeringens samordning av de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet i totalförsvaret samt ha i uppgift att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser.

Ett civilt försvar som är utformat och dimensionerat utifrån krigets krav stärker samhällets beredskap att möta allvarliga kriser i fredstid. På motsvarande sätt utgör de resurser som används i den fredstida krisberedskapen viktiga delar i det civila försvaret. För att säkerställa synergieffekter mellan det civila försvaret och krisberedskapen bör myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret ansvara för frågor om samhällets krisberedskap.

Det ekonomiska försvaret är avgörande för samhällets förmåga att stå emot ett krig. Det ekonomiska försvaret berör samtliga beredskapssektorer om än i olika utsträckning. Det är därmed viktigt med en organisatorisk koppling mellan det civila försvaret som helhet och det ekonomiska försvaret. Myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör därför ges det sammanhållande nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret, inklusive försörjningsberedskapen.

Det finns samtidigt skäl för att överväga ansvaret för det ekonomiska försvaret som en tillräcklig grund för en egen myndighetsbildning. Försvarsberedningen betonar att utvecklingsarbetet behöver bedrivas med kraft och fokus. Förmågan behöver stärkas skyndsamt och verksamheten behöver prioriteras. Om den

nödvändiga utvecklingen av det ekonomiska försvaret utblir bör organisatoriska åtgärder övervägas och implementeras skyndsamt.

Det bör även noteras att det huvudsakliga arbetet med försörjningsberedskapen inom specifika områden ska bedrivas inom motsvarande beredskapssektor under ledning av respektive beredskapsmyndighet. Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang att regeringen har beslutat om att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Tillväxtverket i uppdrag att gemensamt ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag, som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster, inför och vid frestida krissituationer och höjd beredskap.

Myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör i höjd beredskap och krig vara beredd att på regeringens uppdrag göra övergripande analyser på det civila försvarets område. Regeringen kan då med stöd i 8§, 15 kap regeringsformen (RF), välja att delegera till denna myndighet att inom ramen för regeringens inriktning döma av och besluta i vissa ärenden rörande det civila försvaret på nationell nivå. Ett alternativ kan också vara att delar av myndighetens personal övergår till Regeringskansliet. Personal ur myndigheten kan vid höjd beredskap och krig också förstärka andra organisationer, exempelvis civilområdesstaberna. Sådana övergångar mellan myndigheter medges vid höjd beredskap genom förfarandelagen.

Myndigheten bör också ges sektorsansvaret för en ny, övergripande sektor inom det civila försvaret avseende planering, ledningsförmåga och samordning. Den nya sektorn ska säkerställa att det civila försvarets ledningsförmåga, inom ramen för ett samlat totalförsvaret, är ändamålsenlig vid höjd beredskap och krig. Ett sådant sektorsansvar inbegriper även att bedriva studier och ta fram underlag för planläggningen och förberedelserna inom det civila försvaret, samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret samt samordna, planera och leda större övningar. Försvarsberedningen understryker att den sektorsansvariga myndigheten för planering, ledningsförmåga och samordning ska ha till uppgift att förbereda och säkerställa det civila försvarets ledningsförmåga i kris och krig. Myndigheten ska dock inte leda det civila försvaret.

Myndigheten ska vidare i fredstid samråda med Försvarmakten och samordna det civila försvarets beredskapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarmakten.

Försvarsberedningen vill betona att i enlighet med ansvarsprincipen ansvarar respektive myndighet fortsatt för verksamheten inom sitt ansvarsområde, utgående från de styrningar och direktiv som ges av regeringen och i vissa fall berörda civilområden och länsstyrelser.

Den centrala myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör emellertid, på samma sätt som MSB idag, ha visst föreskriftsbemyndigande vad avser beredskapsmyndigheternas arbete med planering och andra förberedelser i fred. Detta föreskriftsbemyndigande behöver då koordineras med den som ges till sektorsansvariga myndigheter, länsstyrelser och civilområden. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av ett sådant föreskriftsbemyndigande behöver analyseras vidare.

Försvarsberedningens förslag rörande en myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bär principiella likheter med den uppgift som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade. Av förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap (upphävd 1 juli 2002) framgår att myndigheten hade till uppgift att utgöra central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret. ÖCB:s uppgift i fred var att leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. Det omfattade uppgifter som att analysera den hotbild som avser det civila försvaret, i samverkan med Försvarmakten upprätta regionala mål- och riskanalyser, konkretisera statsmakternas mål och resurskrav för det civila försvaret, regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort och verka för övergripande samverkan mellan det civila och det militära försvaret.

Till stöd för regeringen skulle ÖCB bland annat yttra sig över utvecklingen på längre sikt, ta fram gemensamt planeringsunderlag, göra avvägningar mellan funktioner eller verksamhetsområden i samband med underlagsarbetet, yttra sig över de statliga myndigheternas budgetunderlag avseende totalförsvaret och i

samråd med funktionsansvariga myndigheter till regeringen varje år inkomma med en samlad rapport över beredskapsläget. På central nivå var det ÖCB som i den fredstida planeringen företrädde det civila försvaret i frågor med betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.

I enlighet med beredskapsförordningen (1993:242, upphävd 1 juli 2002) var ÖCB ansvarig för funktionerna Civil ledning, Transporter och Försörjning med industrivaror. Vad gäller funktionen Civil ledning var uppgiften i huvudsak att bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen och samordna ledningsövningar inom det civila försvaret.

Vad gäller funktionerna Transporter och Försörjning med industrivaror var det i huvudsak ÖCB:s uppgift att vidta beredskapsåtgärder som inte ankom på någon annan myndighet att hantera. Det omfattade bland annat att samordna beredskapsplanläggningen av den civila transportverksamheten, göra försörjningsanalyser med planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion av livsnödvändiga förnödenheter vid krig och krigsfara, verka för fortsatt produktion av sådana varor under krig och krigsfara samt ansvara för beredskapslagring.

## **6.10 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap omformas**

Försvarsberedningen betonar att det säkerhetspolitiska läget gör det nödvändigt att organisatoriska förändringar till följd av Försvarsberedningens förslag genomförs snabbt och effektivt för att undvika negativ påverkan på utvecklingen av totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att förslaget om en central myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör genomföras genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) omformas. Försvarsberedningen anser att den omformade myndighetens uppgifter sammantaget måste avgränsas. Uppgiften avseende frågor inom det civila försvaret, inklusive det ekonomiska försvaret och försörjningsberedskapen, tillsammans med de uppgifter som nuvarande MSB har utgör en omfattande verksamhet inom flera olika områden. Försvarsberedningen anser att

den omformade myndighetens sammantagna uppgifter blir så pass omfattande att effektiviteten kommer att bli lidande. Ett antal av dessa uppgifter bör därför övervägas att föras till annan huvudman.

Även om vissa uppgifter vid nuvarande MSB inte påverkas direkt av Förvarsberedningens förslag ställer omformningen av myndigheten stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. För att understryka denna förändring anser Förvarsberedningen att MSB bör ges en ny benämning som återspeglar det nya uppdraget.

Förvarsberedningen noterar att MSB i dag har ett relativt svagt mandat avseende civilt försvar. Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer, bidra till att minska konsekvenser av krig och krigsfara, följa upp och utvärdera arbetet med civilt försvar samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning. Vid höjd beredskap ska myndigheten se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna åtgärder.

Förvarsberedningen konstaterar att MSB bildades under en annan tid, då fokus låg på samhällets krisberedskap, samtidigt som hotet om ett väpnat angrepp ansågs som lågt eller icke-existerande under en överskådlig tid. När nu totalförsvaret återetableras så innebär MSB:s nuvarande inriktning begränsningar i förhållande till de krav som det försämrade säkerhetspolitiska läget ställer. MSB är i huvudsak ett resultat av en syn på hot, risker och åtgärdsbehov som nu har förändrats i grunden. Myndigheten behöver därmed också omformas.

MSB har idag många olika uppdrag och uppgifter, med en stor spännvidd. De löper från operativa till analyserande, från utveckling av systemet på en övergripande nivå till förebyggande av vardagsolyckor.

Förvarsberedningen noterar att den nya beredskapsstrukturen, med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser, också påverkar uppgiften till den av Förvarsberedningen föreslagna myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. Delar av de samordningsuppgifter som MSB har bör i stället ingå i sektorers och civilområdets ansvar.

Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att frågor avseende befolkningskydd och räddningstjänst i fred, kris och krig har ökat i betydelse, inte minst i ljuset av den ryska krigföringen i Ukraina.

Utan ytterligare organisatorisk anpassning kommer den omformade MSB att ges ansvaret för två omfattande huvuduppgifter som har olika inriktning och karaktär.

På central förvaltningsnivå ska myndigheten vara ett stöd för regeringens samordning av det civila försvaret, ha ett sammanhållande nationellt ansvar inom det ekonomiska försvaret i fred och ha ansvar för två beredskapssektorer.

Myndigheten ska samtidigt ha uppgiften att ansvara för skydd mot olyckor samt att vidta nödvändiga åtgärder inom befolkningskyddet inklusive att vara sektorsansvarig myndighet för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

För att renodla uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret anser Försvarsberedningen att det bör övervägas att ansvaret avseende skydd mot olyckor samt nödvändiga åtgärder inom befolkningskyddet, inklusive sektors-ansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, förs över till annan huvudman. Det kan övervägas att verksamheten organiseras som en ny myndighet.

MSB genomför i dag internationella fredsfrämjande och humanitära insatser i konflikt- och katastrofområden. Det kan handla om sjukvårdsstöd, kapacitetsuppbyggnad, bistånd med nödboenden, upprättande av flyktingläger och hygienfaciliteter. Denna internationella verksamhet är nära kopplad till uppgifterna avseende räddningstjänst och skydd av befolkningen

För att förtydliga uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret kan det övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet.

Försvarsberedningen anser vidare att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom MSB bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.

## 6.11 Försvarsråd och totalförsvarets chefsnämnd

Tidigare fanns det, i fredstid, två samrådsorgan på chefsnivå som hanterade förberedelser kopplade till totalförsvaret. Det första var försvarsrådet, som leddes av statsministern och i övrigt bestod av ett antal ministrar samt cheferna för ett tiotal myndigheter inom totalförsvaret (bland annat Försvarsmakten, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen). Försvarsrådet var ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för de ledande totalförsvarsmyndigheterna. I rådet diskuterades såväl frågor om totalförsvarets målsättningar och avvägningar som frågor avseende beredskapsläget och exempelvis behov av beredskapshöjningar.

Det andra samrådsorganet på chefsnivå var Totalförsvarets chefsnämnd med överbefälhavaren som ordförande. Den bestod i övrigt av chefer för totalförsvarsmyndigheter samt UD:s kabinettssekreterare. Även cheferna för public service (Sveriges radio och Sveriges television) ingick. Till stöd hade chefsnämnden ett kansli organiserat i Försvarsdepartementet. I chefsnämndens instruktion framgick att uppgifterna var att i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvarsområdet. Chefsnämnden skulle särskilt verka för att totalförsvarets krav beaktades i samhällsplaneringen, följa nationell och internationell utveckling och uppmärksamma det som krävde samordnade åtgärder, medverka i att planeringen av ledningsövningar samordnas samt verka för att berörda myndigheter informeras om viktiga samordningsfrågor och om beredskapsläget inom totalförsvaret.

Båda dessa samrådsorgan upphörde under tidigt 2000-tal. Försvarsberedningen noterar att totalförsvaret även idag har stora samordningsbehov. Dessa samordningsbehov inbegriper avdömning i centrala frågor i de fredstida förberedelserna, planeringen och uppbyggnaden av totalförsvaret.

Regeringen har inrättat ett nationellt säkerhetsråd vilket leds av statsministern och består av justitieministern, utrikesministern, försvarsministern, ministern för civilt försvar, finansministern samt de övriga partiledare som ingår i regeringen. Andra statsråd deltar när deras verksamhetsområden berörs. Myndighetsföreträdare och andra kan ges möjlighet att lämna information till rådet. Detta är således främst ett organ för samråd inom regeringen och

Regeringskansliet. Säkerhetsrådet har därmed också en samordnande roll till exempel rörande särskilda händelser och kriser men också avseende inriktning av det strategiska arbetet med säkerhet i en vidare mening.

Försvarsberedningen anser att det idag finns behov av att inrätta ett samverkansorgan liknande den tidigare Totalförsvarets chefsnämnd för samordning på myndighetsnivå med involvering av Regeringskansliet. Ett sådant organ har en viktig roll i att utveckla av ett sammanhållet totalförsvaret genom att bidra till såväl informationsutbyte som samsyn på chefsnivå. Det bör övervägas hur dagens samverkan mellan framför allt MSB och Försvarsmakten ska förhålla sig till ett organ likande Totalförsvarets chefsnämnd.



## 7 Krigsorganisation och personalförsörjning

Vid beslut om höjd beredskap måste totalförsvaret kunna ställa om från fredstida organisation och verksamhet till krigsorganisation. Detta måste kunna ske även under svåra störningar i samhället. Denna förmåga är avgörande för att övriga försvarsförberedelser inom totalförsvaret ska kunna nå effekt vid höjd beredskap och krig.

Regeringen får, i enlighet med lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Ett sådant beslut kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Sveriges medlemskap i Nato innebär att regeringens bedömning om huruvida det råder krig eller krigsfara även måste väga in alliansperspektivet.

Regeringens beslut om höjd beredskap kan innebära beslut om att totalförsvaret helt eller i delar ska övergå till krigsorganisation. Regeringen kan emellertid fatta beslut om skärpt beredskap utan något beslut om krigsorganisation, exempelvis för att ge möjlighet till att använda författningar som endast gäller under höjd beredskap eller för att visa omvärlden att landet avser att försvara sig. Övergången till krigsorganisation ska fullföljas oavsett vad som i övrigt inträffar. Detta bidrar till tydlighet, men utgör också en viktig signal till omvärlden om vårt lands och befolknings beslutsamhet i vårt motstånd. Varje meddelande om att mobilisering eller motstånd ska avbrytas är falskt.

Vid högsta beredskap ska kommuner och regioner alltid övergå till krigsorganisation. När högsta beredskap ska gälla i hela landet kan regeringen tillkännage detta genom beredskapslarm. Då ska kommuner och regioner samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. Vidare ska Försvarsmakten vid beredskapslarm mobiliseras och krigsorganiseras i sin helhet. Försvarsberedningen anser att samma automatik om att övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm ska finnas även för beredskapsmyndigheter och övriga statliga myndigheter med totalförsvarsuppgifter.

Försvarsberedningen betonar vikten av att alla aktörer som har uppgifter i totalförsvaret planerar för sin verksamhet inom ramen för totalförsvaret, utgående från de krav som framgår av planerna för höjd beredskap. I detta ingår också att planera, öva och på andra sätt förbereda för övergång till krigsorganisation.

## 7.1 Krigsorganisation

Totalförsvaret behöver organisations- och ledningsstrukturer som i fredstid kan hålla samman förberedelserna för höjd beredskap och krig. Vid höjd beredskap och krig ska organisationen och ledningsstrukturerna boga för att samhällets samlade resurser kan fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt, nationellt och tillsammans med allierade.

Totalförsvarets organisations- och ledningsstrukturer bör även bidra till samhällets förmåga att hantera situationer med hybrida hot i fredstid. Det ställer krav på strukturer som snabbt kan höja beredskapen och klarar av att inrikta, prioritera och samordna verksamheten även i ett läge då regeringen inte beslutat om höjd beredskap.

Försvarsberedningen anser att grunden även fortsatt ska vara en ansvarsprincip där den som löser uppgiften i fred också löser motsvarande uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Det är viktigt att aktörerna identifierar hur verksamheten vid höjd beredskap och krig ska bedrivas och hur den skiljer sig från den fredstida verksamheten. Aktörernas verksamhetsprioriteringar i krig kommer

ofta att behöva skilja sig från prioriteringarna i fredstid. Vissa aktörer har även uppgifter vid höjd beredskap som de inte har i fredstid. Det krävs därför en krigsorganisation. Förberedelser, planering och övning för övergång från organisation i fred till krigsorganisation är avgörande för totalförsvarets funktionalitet.

Försvarsberedningen betonar att en aktörs krigsorganisation ska utformas med grund i en analys av uppgifterna vid höjd beredskap och krig. En sådan uppgiftsanalys tydliggör resurs- och prioriteringsbehov och bidrar till att identifiera tillgången till personal, anläggningar och andra resurser. Försvarsberedningen anser att detta slags analys ställer krav på att regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas till att vara mer likartad med den för det militära försvaret. I detta bör bland annat ingå mer detaljerade planeringsanvisningar som stöd till aktörerna.

Krigsorganisationen utgörs främst av verksamheter på vilka det ställs särskilda krav i krig, exempelvis på grund av en förändrad hotbild, på grund av tillkommande eller förändrade uppgifter eller på grund av att den har en direkt betydelse för krigsinsatsen. Krigsorganisationen ska ha förmåga att uthålligt lösa sina krigsuppgifter vid höjd beredskap och krig. En aktör som har övergått till krigsorganisation ska om situationen så medger så långt möjligt fortsätta att bedriva sin ordinarie verksamhet. Försvarsberedningen understryker dock att detta i de allra flesta fall måste ske med en sänkt ambitionsnivå, där endast de mest grundläggande behoven av varor, tjänster och information kan tillgodoses. Uppstår resurskonflikter är krigsuppgifterna de prioriterade.

Verksamheter, som vid höjd beredskap och krig i huvudsak ska fortsätta att lösa ordinarie uppgifter och som har en mer indirekt betydelse för krigsinsatsen, behöver ofta inte ha en krigsorganisation, även om verksamhetens omfattning och kvalitet kan påverkas och kräva viss särskilda planer. Det kan till exempel röra vissa delar av vården och näringslivet, kommunal service såsom skolor, barnomsorg och äldreomsorg med mera.

Personalen som ingår i krigsorganisationen kan, på samma sätt som de som är krigsplacerade med stöd av anställningsavtalet, efter särskilda beslut omfattas av den allmänna tjänsteplikten och den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Alla personer i Sverige som har en anställning, och som inte är ianspråktagna med värn- och civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt, omfattas också av

reglerna i den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) när denna har aktiverats. Vidare kan arbetsmarknadens parter träffa särskilda kollektivavtal, så kallade beredskapsavtal, som börjar gälla när den arbetsrättsliga beredskapslagen aktiveras. Beredskapsavtalen kan innehålla avvikelser från bland annat bestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Den arbetsrättsliga beredskapslagen och beredskapsavtalen innehåller förändringar i de fredstida bestämmelserna om exempelvis arbetstid och ledigheter vilket bland annat ger en flexibilitet för planeringen av verksamheterna. Utöver detta finns det också särskilda bestämmelser i andra lagar på området som kan användas vid höjd beredskap, exempelvis i arbetstidslagen (1982:613) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet har gjort en översyn av beredskapen i arbetslivet. Betänkandet *Arbetsrätten under krig och krigsfara* (SOU 2023:79) innehåller bland annat förslag på en ny arbetsrättslig beredskapslag.

Aktörerna måste med grund i uppgiftsanalysen planera för hur verksamhetens krigsorganisation ska utformas och intas, men även för hur den vid höjd beredskap ska lösa sina uppgifter. Planerna måste bland annat beröra organisation, bemanning, resursbehov, anläggningar, utbildnings- och övningsbehov och arbetssätt. Försvarsberedningen understryker att förmågan att lösa uppgifterna uthålligt vid höjd beredskap och krig är centrala i detta planeringsarbete. Den är även en viktig förutsättning för att kunna uppnå en krigsavhållande förmåga.

Planeringen måste dessutom i relevanta delar genomföras tillsammans med andra civila aktörer och Försvarsmakten för att identifiera och hantera uppgifter, ömsesidiga beroenden samt möjlighet att föra resurser, som personal och förmågor, mellan verksamheter. Försvarsberedningen pekar särskilt på behovet av väl utformade och realistiska planer som grund för att inta krigsorganisationen, men också på att planer måste anpassas till den faktiska händelseutvecklingen. Planerna måste återkommande övas.

Försvarsberedningen betonar samtidigt att planer i allt väsentligt utgör ett verktyg för att identifiera resurs- och ledningsbehov samt för utveckling av utbildning och övning. Vid krig eller krigsfara kan planerna behöva omformas och anpassas. Skälet är inte minst den mycket snabba och oförutsägbara händelseutveckling som kommer att råda i krig. Försvarsberedningen betonar därför vikten av att i

planerna, liksom i utbildning och övning, bygga förmåga till flexibilitet och anpassning.

Varje statlig myndighet ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Förordningen anger vidare att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Försvarsberedningen noterar att krigsplacering med stöd av anställningsavtalet endast är en förberedande åtgärd, som möjligen ger en bild av vilken personal en verksamhet kan ha tillgång till under höjd beredskap och krig, men som saknar rättslig verkan. Beslutet om krigsplacering är myndighetens efter en disponibilitetskontroll hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Den allmänna tjänsteplikten kommer om regeringen så beslutar att gälla för denna personal oavsett myndighetens krigsplaceringsbeslut.

Begreppsanvändningen innebär också en risk för förväxling med sådan krigsplacering av värnpliktiga och civilpliktiga som beslutas av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk enligt lagen om totalförsvarsplikt och som är en förutsättning för till exempel krigstjänstgöring. Försvarsberedningen anser att det bör utvecklas en terminologi som skiljer på krigsplacering i form av ianspråktagande med stöd i anställningsavtalet och krigsplacering av värn- och civilpliktiga.

Beredningen välkomnar att Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) har i uppdrag att analysera om det finns behov av att överväga ett tydligare författningsstöd för krigsplacering med stöd av anställningsavtalet som en förberedande åtgärd inför allmän tjänsteplikt.

Varje statlig myndighet ska ansvara för att personal som arbetar eller är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

De myndigheter som är utpekade som beredskapsmyndigheter ska dessutom planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna

övergå till krigsorganisation. De ska dessutom planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Kommuner och regioner ska enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också krigsorganisationen framgå samt vilken personal som ska tjänstgöra i denna samt vad i övrigt som behövs för att kommuner och regioner ska kunna bedriva verksamhet under höjd beredskap.

För företag, trossamfund och organisationer finns det inte på samma sätt några uttryckliga krav på att planera för krigsorganisation. I lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen föreskrivs att näringsidkare, förutom att lämna för totalförsvarsplaneringen nödvändiga upplysningar om sin verksamhet, också i övrigt ska medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap anger vidare att vid beredskapslarm ska trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. För dessa aktörer utgår i dag kraven på planering för krigsorganisation från frivilliga åtaganden efter samråd med myndigheterna, exempelvis i syfte att kunna uppfylla åtaganden i avtal med den offentliga sektorn. Försvarsberedningen menar att ordningen med frivilliga åtaganden är för svaga och anser att kraven i högre grad ska hanteras genom tydlig reglering, exempelvis av krigsviktiga företag.

## 7.2 Det civila försvarets personalförsörjning i krig

Behov av personal, både i numerär och vad avser kompetenser, kan för en aktör skilja sig åt mellan den fredstida verksamheten och den

verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap och i krig. Vissa verksamheter behöver förstärkas medan andra verksamheter har ett reducerat personalbehov. Delar av verksamheten måste därför kunna omorganiseras och övergå till krigsorganisation vid beslut om höjd beredskap.

För att säkerställa tillgången till personal inom det civila och militära försvaret vid höjd beredskap och krig gäller totalförsvarsplikt. Bestämmelser om totalförsvarsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt gäller för svenska medborgare och bosatta i Sverige, även de som inte är svenska medborgare, från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år.

En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter.

Tjänstgöringsskyldigheten fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och civilplikt i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen bestämmer, vilket även inkluderar verksamheter inom Försvarsmakten som exempelvis hälso- och sjukvård. I värn- och civilplikt ingår skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. En totalförsvarspliktig som inte är krigsplacerad med värnplikt eller civilplikt kan vid höjd beredskap tas i anspråk med den allmänna tjänsteplikten inom de områden som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar.

Försvarsberedningen vill framhålla möjligheten för regeringen att besluta att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt och värnplikt kan inkallas för att fullgöra beredskapstjänstgöring utan att något beslut har fattats om höjd beredskap.

Civilplikten får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. Det innebär att civilpliktiga får bära vapen för att kunna lösa vissa uppgifter. För både värnplikt och civilplikt ska det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Ur varje befattningsgrupp ska de som är bäst lämpade skrivas in för tjänstgöring.

För att kunna utreda en individs förutsättningar att fullgöra värn- eller civilplikt är totalförsvarspliktiga enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skyldiga att på begäran genomgå utredning om sina personliga förhållanden. Sådan utredning för civilplikt kan ske genom mönstring eller så kallad annan utredning.

Annan utredning utförs av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, annan statlig myndighet eller en kommun eller en region. Om en sådan utredning visar att en totalförsvarspliktig är lämplig, exempelvis på grund av sin utbildning eller yrkeskompetens, kan denne skrivas in för civilplikt utan föregående mönstring. Civilplikt efter annan utredning kan åläggas svenska medborgare som omfattas av totalförsvarsplikten, det vill säga från kalenderåret de fyller 16 till och med kalenderåret de fyller 70 år, medan svenska medborgare kan kallas till mönstring för grundutbildning från kalenderåret de fyller 18 till och med kalenderåret de fyller 24 år. Det är Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som fattar beslut om inskrivning och beslutet kan överklagas till Statens överklagandenämnd.

Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktiga kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som denne anvisas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen kan bara föreskriva om allmän tjänsteplikt under höjd beredskap och då endast om det behövs för att verksamhet som är av särskild betydelse för att totalförsvaret ska kunna upprätthållas.

Försvarsberedningen noterar att regeringen har aviserat att den under 2024 avser att aktivera civilplikten inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet. Beredningen noterar även att Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) bland annat ska föreslå hur civilplikt kan användas för att stärka personalförsörjningen av det civila försvaret och föreslå vilka delar av civilplikten som bör aktiveras och inom vilka verksamheter som civilplikt ska kunna fullgöras.

Försvarsberedningen understryker vikten av skyndsamhet i dessa frågor och att ytterligare beslut vad avser sektorer aktuella för civilplikt kan behöva fattas redan innan personalförsörjningsutredningens slutbetänkande har behandlats. Detta kan även



inbegripa att återinföra grundutbildning för civilplikt inom utvalda sektorer.

Det är centralt att det finns ett sammanhållet system för personalförsörjning i totalförsvaret vilande på anställningsförhållanden, frivilligavtal och plikt. Beredningen vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram behovet av att ersättningsnivåer och andra förmåner i samband med tjänstgöring vid till exempel repetitionsövningar är rimliga för de olika personalkategorierna.

För att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalförsörjning avgörande. Totalförsvaret ska ses som en helhet där de tillgängliga personalresurserna ska fördelas på ett rationellt sätt. Behoven inom olika delar av totalförsvaret ska vägas mot varandra. Grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst. Målet för totalförsvaret, operativa krav enligt Försvarsmaktens och Natos operationsplanering samt de konkreta uppgifterna för aktörerna i det militära och civila försvaret ska ligga till grund för en avvägning var den enskilde gör bäst nytta. I avvägningen ska hänsyn tas dels till nationella behov, dels till behov som följer av regionala prioriteringar.

Försvarsberedningen vill i detta sammanhang framhålla att militärt utbildad personal som erfordras för Försvarsmaktens krigsorganisation generellt ska placeras på militära befattningar. I särskilda fall, när det till exempel rör sig om specifika civila kompetenser, kan undantag göras från denna princip efter överenskommelse mellan Försvarsmakten och berörd aktör i det civila försvaret.

Huvuddelen av de samhällsfunktioner som är viktiga för totalförsvaret bemannas främst med redan i fredstid anställd personal. Många av dessa tjänstgör i befattningar som kräver sådan specialisering, utbildning eller erfarenhet att de blir oundgängliga för att verksamheten ska kunna upprätthållas i krig. Bemanningen i det civila försvaret i krig kommer således till stor del att utgöras av personal som normalt är anställd i berörd verksamhet.

Försvarsberedningen anser att krigsorganisation och krigsplacering är verktyg som inte får användas slentrianmässigt utan ska grunda sig på en uppgifts- och behovsanalys avseende uppgifterna i höjd beredskap och krig. Det finns annars risk för att det skapas en

omfattande byråkrati kopplat till krigsplaceringar och att många krigsplaceras, och därmed låses vid en befattning, utan en tydlig bild av vilka deras uppgifter och roller ska vara vid höjd beredskap.

Beredningen anser att för många aktörer kan stora delar av den verksamhet som inte ingår i krigsorganisationen bemannas med ordinarie personal genom anställningsförhållandet och den allmänna tjänsteplikten utan att krigsplaceras i fredstid. Det kan finnas undantag för till exempel vissa verksamhetskritiska befattningar där personalen kan ianspråkta eller krigsplaceras med grund i anställningsavtalet eller genom civilplikt efter annan utredning.

En bemanning med grund i anställningsavtalet och den allmänna tjänsteplikten innebär att civila aktörer får acceptera en något större osäkerhet i planeringen för de delar av verksamheten som inte ingår i krigsorganisationen. Beredningen anser emellertid att de eventuella vakanser som kan uppstå hanteras genom exempelvis prioritering av uppgifter samt omfördelning av personal inom och mellan aktörer, förändringar av arbetstider och ledigheter samt inkallelse av nyligen pensionerad personal som lyder under allmän tjänsteplikt.

Försvarsberedningen anser att arbetskraftsförsörjningen är en grundläggande uppgift för att få ett fungerande civilt försvar. Beredningen anser därför att en särskild beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning bör inrättas.

Beredningen noterar att Arbetsförmedlingen i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt av regeringen ges i uppgift att bland annat anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Försvarsberedningen noterar samtidigt att Arbetsförmedlingens roll i samhället, men också dess regionala och lokala representation, ser annorlunda ut än rollen för de tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Vidare har arbetsgivare idag inte samma skyldighet att anmäla lediga tjänster till Arbetsförmedlingen. Beredningen anser att det behövs en ny styrning och reglering rörande arbetskraftsfrågan under höjd beredskap.

Försvarsberedningen kan konstatera att den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) bland annat har att analysera och bedöma om de uppgifter som Arbetsförmedlingen har vid höjd beredskap är ändamålsenliga med hänsyn till dagens behov och förutsättningar men också att vid behov föreslå förändringar i

Arbetsförmedlingens uppgifter. Försvarsberedningen anser emellertid att utredningens uppdrag bör vidgas till att även innefatta möjligheten att undersöka andra lösningar. Försvarsberedningen anser att andra statliga aktörer genom exempelvis civilområden eller länsstyrelser bör få ett ansvar för personalförsörjningen inom det civila försvaret.

Även civilsamhället kan stödja, exempelvis genom att lokala föreningar stöttar en kommun i arbetet med att inkvartera och ta om hand personer som har evakuerats från andra delar av landet eller från andra länder i till exempel bygdegårdar, Folkets Hus och Parker samt församlingshem.

Försvarsberedningen konstaterar att det krävs förstärkningsresurser inom vissa sektorer. Detta är särskilt tydligt inom befolkningsskyddet och för vissa andra samhällsviktiga funktioner. Den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) har bland annat till uppgift att analysera dessa behov och se över vilka verksamhetsområden där civilplikt ska få användas.

Beredningen vill understryka de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse i att bidra till personalförsörjningen av totalförsvaret. Personal som utbildas av dessa är en viktig förstärkningsresurs som både civila myndigheter och Försvarsmakten kan teckna avtal med och krigsplacera med stöd av allmän tjänsteplikt för statliga myndigheter utom Försvarsmakten samt med stöd av frivilligavtal för Försvarsmakten.

Om ett företag, inom ramen för sin personalplanering, vill säkerställa personal till sin krigsorganisation genom att genomföra en disponibilitetskontroll hos Totalförsvarets plikt- och provningsverk krävs ett utlåtande från en offentlig aktör om att företaget behövs för totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att för att säkerställa personal i de av näringslivets verksamheter som är viktiga för totalförsvaret måste det införas en tydlig reglering av krigsviktiga företag. Personal vid krigsviktiga företag som är nödvändig för att upprätthålla den av totalförsvaret efterfrågade produktionen eller tjänsten ska så långt det är möjligt inte uttas för annan plikt-tjänstgöring.

### 7.3 Höjd beredskap och övergång till krigsorganisation

När regeringen fattar beslut om höjd beredskap kan även ingå att aktörer ska helt eller delvis övergå i krigsorganisation. Ett sådant beslut kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Är Sverige i krig råder högsta beredskap och då ska all verksamhet i totalförsvaret övergå till den planerade krigsorganisationen.

Övergång till krigsorganisation behöver kunna genomföras snabbt. Övergången ska kunna ske stegvis efter successiva beslut av regeringen och omedelbart vid högsta beredskap. De exakta kraven varierar med verksamheten. Försvarsberedningen menar dock att varje aktör måste planera för att kunna inta krigsorganisation med huvuddelen av sin organisation inom några dagar och med hela sin organisation inom sju dagar. För vissa aktörer, och för vissa delar av en aktörs verksamhet, måste krigsorganisation kunna intas inom några timmar.

Försvarsberedningen betonar att intagandet av krigsorganisationen i sig kräver omfattande förberedelser. Dessa inbegriper prioritering av verksamheter, där vissa ska utökas medan andra ska minimeras eller avslutas. För flera aktörer gäller att de inte får tillgång till ökade resurser vid krig, utan tvärtom kan bli av med resurser. Prioritering av uppgifter och beredskap för sänkta ambitionsnivåer blir då avgörande för att kunna lösa det för krigsinsatsen nödvändigaste. Det är i detta sammanhang också viktigt att identifiera vilka verksamheter som i huvudsak ska fortsätta att bedrivas som vanligt, dock med tillgängliga resurser och en justerad ambition, och därmed inte ingå i krigsorganisationen.

Vidare behöver eventuella behov att omfördela personal identifieras, både inom organisationen och mellan aktörer. Det sistnämnda kan genomföras med stöd i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Inom de verksamheter där så krävs behöver åtgärder identifieras för hur skyddade ledningsplatser ska aktiveras. De verksamheter som vid behov ska kunna verka från skyddade eller andra alternativa ledningsplatser behöver identifiera vilka funktioner som ska placeras där i händelse av högsta beredskap. Även hur arbetsformer och rutiner, exempelvis för beslut och delegation, ska förändras behöver

identifieras i dessa förberedelser. De planer som förberedelserna genererar måste övas; åtminstone med nyckelpersonal i krigsorganisationen.

Försvarsberedningen understryker vikten av att skilja på att en aktör övergår till krigsorganisation och att en aktör genom olika förberedande åtgärder ökar sin beredskap. Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap anger att beredskapsmyndigheter dels ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, dels ska planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

Av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner och regioner ska planera för såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Försvarsberedningen bedömer att dessa förordningar inte ger tillräcklig flexibilitet och handlingsfrihet till aktörerna då de utgår från att det fattas särskilda regeringsbeslut. Det bör därför regleras att statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företag, organisationer och trossamfund, ska ha möjlighet att inom ramen för sina befogenheter och resurser, och utan föregående regeringsbeslut om höjd beredskap, vidta nödvändiga åtgärder för att öka sin beredskap om de bedömer att förhållandena så kräver, inklusive för att öka motståndskraften mot hybrida hot. Detta skulle medge en handlingsfrihet som vore av godo för det civila försvarets funktionalitet inför och under höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen betonar att myndigheter och andra berörda aktörer i fredstid, till följd av den försämrade säkerhetspolitiska situationen, måste kunna möta och hantera ett spektrum av svåra händelser även i fredstid. Det kan exempelvis röra sig om spioneri, påverkanskampanjer och sabotage. Det som för bara några år sedan var extraordinära händelser kan i dag ses som en del av normalbilden. Detta ställer krav på aktörers säkerhetsskydd, men för vissa kan det också innebära nya, utökade eller på annat vis förändrade uppgifter som måste lösas utan att det råder höjd beredskap.



## 8 Förmåga att ge stöd till allierade på svenskt territorium

Sveriges medlemskap i Nato och deltagande i Natos gemensamma operationsplanering innebär avsevärt ökade krav på militär och civil förmåga att stödja Natooperationer som involverar svenskt territorium. För att ett utländskt förband ska kunna verka på eller transiteras igenom svenskt territorium måste det finnas rättsliga och praktiska arrangemang, så kallat värdlandsstöd.

I *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) konstaterade Försvarsberedningen att den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter, samt genom att tillhandahålla försörjnings- och transiteringsområden för allierades styrkor. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret och därmed till Natos samlade avskräckning.

Begreppet värdlandsstöd används inte bara inom Nato, utan även av exempelvis Förenta nationerna (FN) och Europeiska unionen (EU). Inom EU finns regleringen om värdlandsstöd (*European Union Host Nation Support*, EU HNS) genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013 om en civilskyddsmekanism för unionen. Enligt beslutet avses med värdlandsstöd åtgärder till förebyggande av, beredskap för och insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Det kan avse både fredstida kriser och krig. Stödet kan komma från EU:s medlemsstater och andra länder som deltar i samarbetet inom civilskyddsmekanismen eller från internationella organisationer, inklusive icke-statliga aktörer. EU:s värdlandsstöd syftar bland annat till att uppnå en hög

skyddsnivå mot katastrofer, öka beredskapen för katastrofinsatser, och underlätta snabba och effektiva insatser.

I Natos doktrin för värdlandsstöd (*Annex B to Allied Joint Publication -4.3*) definieras värdlandsstöd som civilt och militärt stöd i fred, kris och krig från ett värdland till Natoförband eller andra förband och Natoorganisationer vilka är baserade på, opererar på eller från, eller förflyttas genom värdlandets territorium.

Samförståndsavtalet från 2014 mellan Nato och Sverige omfattar en likalydande definition av värdlandsstöd, med tilläggen att värdlandsstöd även kan förekomma vid nödsituationer (*emergencies*) och att territorium specificeras med land, territorialvatten och luftrum.

Sverige bör medverka till samordning mellan EU och Nato. I en Natoledd operation ska det civila försvaret ge samma typ av stöd till allierade förband som till svenska förband. Stöd för transporter eller basering av förband behövs oavsett om förbandet är svenskt eller från något annat allierat land.

Stödet från civila aktörer kan omfatta sjö-, land- och flygtransporter, eskortering, drivmedelsförsörjning, livsmedelsförsörjning, elförsörjning, sjukvård, vatten- och avloppsförsörjning, elektroniska kommunikationer, finansiella tjänster, reparations- och underhållstjänster, anskaffning av civil materiel, lokaler och fastigheter eller vad som i övrigt krävs för den militära operationen.

Regler avseende stöd till allierade förband utgår från ett avtal mellan parterna i nordatlantiska fördraget (*NATO Status Of Forces Agreement*, NATO SOFA) som bland annat omfattar hantering av straffrättslig domsrätt, skadestånd och särskilda rättigheter vad gäller skatter och tull. Motsvarande innehåll finns i avtalet mellan de stater som är parter i nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor (*Partnership for Peace Status Of Forces Agreement*, PfP SOFA) och som Sverige sedan 1996 är part till.

Stater kan också ingå kompletterande avtal till det nordatlantiska fördraget. Flera europeiska allierade har ingått sådana kompletterande avtal. Ett exempel är försvarssamarbetsavtal med USA (*Defence Cooperation Agreement*, DCA) som reglerar förutsättningarna för amerikanska styrkor att verka i den mottagande staten. Sverige och USA undertecknade ett sådant avtal den 5 december 2023. För att avtalet ska träda i kraft behöver



riksdagen godkänna avtalet och besluta om de författningsändringar som krävs för att genomföra det. Behandling i riksdagen följt av ett ikraftträdande bör kunna ske under 2024.

Nato tillämpar ett juridiskt ramverk som omfattar överenskommelser som krävs för att realisera värdlandsstöd samt Natos principer för värdlandsstöd avseende bland annat ansvarsfördelning, befälsrätt, samordning, juridisk status, skydd och bevakning och ekonomisk ersättning.

Reglering av värdlandsstöd mellan Nato och enskilda länder sker genom så kallade samförståndsavtal. Samförståndsavtal hanterar frågor som immunitet mot åtal och särskilda rättigheter vad gäller skatter och tullregler. Efter riksdagens beslut trädde motsvarande samförståndsavtal (värdlandsstödsavtal) mellan Sverige och Nato i kraft den 1 juli 2016.

Försvarsberedningen konstaterar att det måste finnas nationell sammanhållen planering och genomförande där stat, regioner, kommuner och näringsliv omfattas av planeringen av stödet. Resurser för detta behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark. Försvarsberedningen vill framhålla att förberedelser vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation. Exempel på förberedelser är lagring av förnödenheter och beredskapsvaror, transportcentraler, grupperingsområden, lagerhämtningsplatser och annan nödvändig infrastruktur.

Försvarsberedningen anser att förmågan att stödja allierade förband måste stärkas. Det är centralt för det kollektiva försvaret av Norden och Östersjöområdet. Försvarsberedningen betonar att förmågan att ge och ta emot stöd är en omfattande och komplicerad uppgift. Många olika förmågor och resurser ska kunna nyttjas vid rätt plats och vid rätt tidpunkt.

Försvarsmakten, som har huvudansvaret för allierade styrkors värdlandsstöd, behöver vidareutveckla konkreta förberedelser, planer och förmåga avseende stöd till allierade. Det innebär att förmågan att stödja Natooperationer även måste övas.

Civilområdena har en avgörande roll i samordningen av det civila stödet till det militära försvaret vid höjd beredskap. Civilområdena ska, enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, inför höjd beredskap ta initiativ till åtgärder och hålla

samman planering och förberedelser av civila aspekter av världlandsstöd. De civila aktörernas förmåga att tillhandahålla stöd i genomförandet av militära operationer är nödvändiga bidrag till totalförsvarets totala krigsansträngning och därmed även för totalförsvarets bidrag till Natos samlade avskräckningsförmåga.

I krig kan stöd till svenska och allierade förband behöva hanteras samtidigt som humanitärt och annat civilt stöd tas emot för att skydda befolkning och samhälle. Stöd till vissa militära operationer med svenska och allierade förband kan även behöva ske innan Sverige tagit beslut om höjd beredskap.

Försvarsberedningen konstaterar att ett samordnat och ett effektivt stöd till det militära försvaret och till allierade, samt för civila ändamål, kräver en utveckling av det civila försvaret. Det kan innebära anpassningar av infrastruktur, förberedelser och planering av uppgifter som ska lösas samt en utvecklad ledningsförmåga i höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen bedömer att aktörerna inom det civila försvaret, såväl offentliga som privata, behöver planera och öva stödet för svenska och utländska förband. Det civila försvaret behöver säkerställa att Försvarsmakten kan få ett omfattande och samordnat civilt stöd när allierade styrkor tas emot i Sverige. Det civila försvaret behöver också säkerställa att humanitärt och annat civilt stöd kan tas emot för att skydda befolkningen och samhället.

Natooperationer och däri ingående allierade förband kommer att ledas av Natostaber. Samordningen av det stöd som dessa förband erfordrar kommer att ske genom svenska militära staber. Oaktat vilka civila myndigheters ansvarsområden som behöver tas i anspråk för stödet, krävs utvecklade förberedelser mellan Försvarsmakten och civila aktörer på central, regional och lokal nivå.

## 9 Ekonomiskt försvar

Försvarsberedningen konstaterar att totalförsvarsförmågan är direkt kopplad till en fungerande samhällsekonomi. Sverige behöver vid höjd beredskap och krig kunna säkerställa totalförsvarets behov av varor och tjänster, landets finansiella stabilitet, näringslivets funktionalitet och upprätthållande av handel med omvärlden. Ett robust och sammanhållet ekonomiskt försvar behöver omfatta såväl offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå som näringslivet. Försörjningsberedskap, transporter samt finansiell stabilitet och beredskap är centrala inom ramen för ett ekonomiskt försvar.

Försvarsberedningen konstaterar att myndigheter och andra offentliga aktörer med viktiga roller i totalförsvaret börjat planera för hur de ska kunna upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap och krig. Även näringslivets aktörer förväntas förbereda sig genom deltagande i totalförsvarsplanering och övningar.

Som medlem i EU och Nato är avspärrning inte längre ett dimensionerande hot, vilket tidigare var dimensionerande för det ekonomiska försvaret. Erfarenheter från bland annat Ukraina och coronapandemin visar dock att försörjningskedjor kommer att bli störda under kris och krig. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har tydliggjort vikten av ett fungerande flöde av insatsvaror samt konsekvenserna av låg produktionskapacitet, begränsade lager av försvarsmateriel, konkurrerande behov och beroende av fungerande handel.

Försvarsberedningen anser att ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras. I nuvarande beredskapsstruktur saknas beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, samhällsfunktioner av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försvarsberedningen

anser därför att utrikeshandel och försörjning med industrivaror bör organiseras som egna beredkapssektorer. Försvarsberedningen anser att flera myndigheter och näringslivet behöver involveras i detta arbete.

Samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras. Produktion av varor och tjänster av vikt för totalförsvaret ska säkras. Försvarsberedningen anser att Sverige bör återupprätta ett system för krigsviktiga företag (k-företag), anpassat till de förutsättningar som råder idag. Detta är nödvändigt för ett trovärdigt totalförsvaret. Staten måste kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan fortsätta sin verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Även andra EU- och Natoländer är i dag beroende av svenska varor och tjänster för att kunna upprätthålla nationell försörjning och produktion av varor och tjänster av vikt för ländernas försvar. Som del i detta måste utrikeshandeln upprätthållas. Det är också ett motiv för ett återupprättat system med k-företag.

Som en del i arbetet med att återupprätta ett system med k-företag bör staten reglera ansvar och uppgifter i höjd beredskap och krig för totalförsvarets viktiga företag. Det omfattar även företag där staten är ägare och delägare. Även andra sätt att reglera ansvar och uppgifter, exempelvis genom ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, bör utredas i relevanta fall.

Ett återupprättat system med k-företag är en viktig delmängd av ett samlat ekonomiskt försvar, som bland annat också inkluderar försörjningsberedskap. Det bör i det sammanhanget också övervägas att upprätta en så kallad försörjningskommission. Näringslivet bör ges en central roll i en sådan försörjningskommission vars huvudsakliga uppgift skulle vara att i höjd beredskap och krig leda denna del av det ekonomiska försvaret. Inom ramen för detta bör den etablerade beredskapsstrukturen, Sveriges EU-medlemskap och medlemskap i Nato beaktas.

## 9.1 Historisk tillbakablick

Det som tidigare benämndes ekonomiskt försvar tog sin utgångspunkt i mer än försörjningsberedskap. Det ekonomiska

försvaret skulle skydda landet från ekonomisk krigföring och säkra både befolkningens överlevnad och det inhemska näringslivets fortsatta funktionalitet. Detta även i en situation av avspärrning där handel och övriga förbindelser till omvärlden är helt eller delvis avbrutna. På så vis skiljde sig det ekonomiska försvaret från andra verksamheter inom totalförsvaret eftersom näringslivet, snarare än myndigheter, utgjorde den viktigaste resursen.

Drivkrafterna bakom etableringen av det ekonomiska försvaret kan härledas tillbaka till erfarenheterna från första världskriget. Sverige drabbades då av livsmedelsbrist och fördelningsproblem av en grad som det dåvarande systemet hade svårt att hantera. Slutsatsen blev att hela samhällsekonomin, inklusive näringslivet, behövde engageras för att säkerställa tillgång till för samhället nödvändiga varor och tjänster.

Det ekonomiska försvaret utgjorde under större delen av 1900-talet en grundläggande del i det svenska totalförsvaret. I den totalförsvarsorganisation som växte fram efter andra världskriget bestod totalförsvarets civila delar av civilförsvaret (som framför allt handlade om befolkningsskydd), ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret. Det ekonomiska försvaret skulle säkerställa tillgång till och produktion av strategiska resurser. Ett sätt var att bygga upp beredskapslager. Näringslivet engagerades genom att k-företag utsågs. Det fanns även en funktion för utrikeshandel där Kommerskollegium hade ett tydliggjort ansvar.

Under slutet av 1990-talet påbörjades nedmonteringen av det dåvarande totalförsvaret. Termen ekonomiskt försvar hade fasats ut tidigare, i samband med övergången till ett funktionsindelade system på 1980-talet, men nu avvecklades även dess konkreta innehåll såsom de nationella beredskapslagren. Detta innebar bland annat att de nationella beredskapslagren skulle avvecklas senast vid utgången av 2002. Undantaget var viss lagring av oljeprodukter, vilka Sverige i enlighet med internationella avtal förbundit sig att upprätthålla. I stället för tidigare mål om självförsörjning ansågs handel inom EU utgöra basen för Sveriges försörjning.

## 9.2 Näringslivet i totalförsvaret

Ett robust ekonomiskt försvar måste inkludera åtgärder för att säkerställa att företagets verksamhet så långt möjligt kan fortsätta att bedrivas i händelse av höjd beredskap och krig. Näringslivet ska kunna bidra till totalförsvarets förmåga och om Sverige kommer i krig bedömer Försvarsberedningen att det måste finnas förutsättningar för näringslivet att solidariskt stödja krigsinsatsen.

Näringslivet, som omfattar allt från multinationella företag till enmansföretag som verkar lokalt, har en central roll i att Sverige kan hantera en situation med höjd beredskap och krig.

En stor del av totalförsvarsviktig verksamhet bedrivs av näringslivet. Samhället är beroende av de varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. Resurser som ägs av privata aktörer är nödvändiga för totalförsvaret. Flera verksamheter av vikt för totalförsvaret som förut var i offentlig regi ägs, drivs och förvaltas idag av privata svenska och utländska företag.

Under de senaste decennierna har stora delar av näringslivet verkat enligt principen *just in time*, vilket innebär att produktion och leverans av varor anpassas efter den efterfrågan som råder vid en viss tidpunkt med begränsad lagerhållning. Detta innebär en sårbarhet vid störningar. Företagen är i många fall internationaliserade med komplicerade ägandestrukturer. Därtill är produktionen beroende av komplexa värde- och försörjningskedjor.

Under coronapandemin blev det tydligt att de komplexa försörjningskedjorna medförde särskilda problem. Behovet av att säkerställa och differentiera leveranskedjor blev akut och förmågan att ställa om produktionen sattes på prov. Samtidigt visade pandemin att det fanns robusthet i vissa flöden och att vissa verksamheter hade förmåga att snabbt ställa om och anpassa verksamheten till nya förutsättningar.

Försvarsberedningen anser att staten ska vara tydlig med vilka krav som ställs på näringslivet och dess roll i totalförsvaret. Att krigsviktiga företag genomför kontinuitetsplanering och beredskapsplanering för höjd beredskap är viktigt för att verksamheten ska fungera vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen konstaterar att störningar i försörjningskedjor kan bli stora i händelse av höjd beredskap och krig. Det är därför centralt att inhemsk produktion kan upprätthållas

eller förmås ställa om utan längre dröjsmål. I förekommande fall kan det även krävas att ny produktion, ytterst även helt nya verksamheter, kommer till stånd.

### **9.2.1 Rättslig reglering av näringslivets deltagande i totalförsvaret**

För att gynna de samlade försvarsanstängningarna ger den svenska lagstiftningen staten rättigheter vid höjd beredskap och krig att styra över resurser som finns i näringslivet. Förfogandelagen (1978:262) ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov.

Genom förfogande kan fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, upphävas eller begränsas. Ägare eller innehavare av produktionsmedel kan även behöva medverka till framställning av egendom för statens räkning. Förfogandet ska förberedas i fred genom uttagning av den egendom, till exempel mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon och radioanläggningar, som myndigheterna anser sig behöva för att kunna uppfylla sina uppgifter enligt totalförsvarets krav.

Staten kan enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap begära av näringslivet att upplåta lagringsutrymme för varor som är av vikt för totalförsvaret.

Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att i krig eller vid krigsfara vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter. Beredskapsmyndigheterna ska planera för tillgång till nödvändiga resurser och ansvarar för att träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster vid krig i Sverige eller i närområdet. Regeringen kan även enligt ransoneringslagen begränsa handel med en viss vara om den bedöms nödvändig för totalförsvarets behov. Ransoneringslagen är en av få så kallade fullmaktslagar som även kan tillämpas utan att regeringen fattat beslut om höjd beredskap.

Med stöd av prisregleringslagen (1989:978) har regeringen möjlighet att besluta om prisreglerande åtgärder vid krig eller krigsfara, eller om det av någon annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster.

I de fall det skulle uppstå en tendens hos marknadsaktörer att utöva ocker under en krigssituation då det råder brist på varor kan regeringen genom prisregleringslagen föreskriva att den som säljer varan inte får ta emot ersättning som överstiger det gängse priset.

### **Rättslig reglering tillämplig i förberedelser inför höjd beredskap och krig**

Näringsidkare är enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen enlighet med vad som anges i lagen. Lagen gäller dock inte för statliga eller kommunala myndigheter och inte heller för den som omfattas av särskilda föreskrifter som gäller för totalförsvaret.

Enligt samma lag är en näringsidkare skyldig att lämna upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sin planering. En näringsidkare är också skyldig att om så behövs, medverka vid planeringen av de egna uppgifterna.

Skyldigheten att delta i totalförsvarsplaneringen föreligger inte automatiskt utan först efter en begäran från någon av de myndigheter som räknas upp i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen.

I enlighet med förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska sektorsansvariga myndigheter inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Sektorsansvariga myndigheter ska bland annat verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som det behövs.

Av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster följer att myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, höjd beredskap med mera ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter ska träffa avtal med företag om att dessa under krig,



krigsfara, höjd beredskap med mera ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning).

Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti innehåller bestämmelser om statlig ersättning, statligt lån och statlig garanti. Sådan ersättning, lån eller garanti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig (genom avtal) att upprätthålla viss produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda alternativ produktion, beredskapslagra vissa produkter eller vidtar annan åtgärd som regeringen godkänt. Ersättning och lån prövas av MSB, som kan hänskjuta prövningen till regeringen.

I betänkandet *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51) konstateras att förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti inte tillämpats på många år. Inte heller förordningen om förberedelser för leverans av varor och tjänster har tillämpats. Utredningen föreslår att båda dessa förordningar ses över och analyseras utifrån gällande krav om upphandling, konkurrens och statsstöd.

Försvarsberedningen understryker vikten av att arbetet med företagsplanläggning, i enlighet med förordningen (1992:390) om förberedelse för leverans av varor och tjänster, påbörjas skyndsamt.

I betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) föreslås att förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla.

Försvarsberedningen delar inte försörjningsberedskapsutredningens bedömning, utan menar att en författningsreglering om ersättning till företag för till exempel beredskapslagring fortsatt behövs. I nuvarande läge vore det olyckligt att avhända sig ett befintligt verktyg som skulle kunna användas i situationer när ordinarie offentlig upphandling inte fungerar men författningsstöd för ersättning ändå behöver tillämpas mot enskilda företag.

Försvarsberedningen anser vidare att det behövs en genomlysning av dessa regelverk, bland annat i förhållande till gällande konkurrens- och statsstödsregler.

Staten kan enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap begära av näringslivet att upplåta lagringsutrymme för varor som är av vikt för totalförsvaret. Det finns också mer specifik reglering av

näringslivets skyldigheter inom olika försörjningsområden. Exempelvis har vissa företag enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja en skyldighet att hålla beredskapslager av lagringsbränslen och råolja. Elberedskapslagen (1997:288) innehåller bestämmelser om skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder för bland annat den som bedriver produktion av el och handel med el.

Försvarsberedningen konstaterar, mot bakgrund av nu gällande reglering, att de rättsliga förutsättningarna är förhållandevis goda för att engagera företag i åtgärder som behöver vidtas för att förbereda för en situation med höjd beredskap och krig.

### Rättslig reglering tillämplig vid höjd beredskap och krig

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap finns bestämmelser om näringslivets åtaganden som är tillämpliga vid höjd beredskap. Lagen anger att organisationer och företag som enligt överenskommelser är skyldiga att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap ska vidta åtgärder i fråga om bland annat planering, inriktning av verksamheten och användning av nödvändiga resurser. En förutsättning för att regelverket ska vara tillämpligt avseende ett visst företag är alltså att staten ingått avtal med företaget om att företaget ska fortsätta sin verksamhet i höjd beredskap.

Staten ges genom förfogandelagen (1987:262) vissa möjligheter att under höjd beredskap förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Med förfogande avses att förfoga över egendom på visst sätt och ålägga personer att göra vissa saker. Syftet ska vara att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Det innebär att utgångspunkten är att staten ska tillgodose behovet genom att ingå avtal. Försvarsberedningen konstaterar, i enlighet med regeringens proposition där förfogandelagen föreslogs antas, att begreppet *utan olägenhet* innebär att lagen får användas om egendomen eller tjänsten inte kan anskaffas eller tillhandahållas på ett tillräckligt skyndsamt sätt och på villkor som i övrigt är rimliga för staten.

Det förfogandelagen möjliggör är i första hand ett förfogande över egendom. Förfogandet kan ske antingen genom så kallad nyttjanderätt, det vill säga att staten eller annan hyr eller lånar egendom under en viss tid eller att äganderätten helt enkelt tas över. När det gäller fastighet är bara nyttjanderätt möjligt. Det är även möjligt att upphäva eller begränsa annans rätt till nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt och att nyttjanderätt för staten eller annan skapas.

Vid förfogande utgår ersättning enligt taxa eller beslut av värderingsnämnder, vilka handlägger ärenden om ersättning enligt förfogandelagen. På central nivå finns en riksvärderingsnämnd, vars uppgifter och arbetssätt regleras i förfogandelagen och i förordning (2007:859) med instruktion för Riksvärderingsnämnden. På länsnivå finns lokala värderingsnämnder. För förlorad äganderätt utgår skäligen ersättning för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning.

Försvarsberedningen konstaterar mot bakgrund av nu gällande reglering att de rättsliga förutsättningarna är förhållandevis goda för att engagera företag i sådana åtgärder som behöver vidtas vid höjd beredskap och krig och som kräver företagens bidrag till totalförsvaret.

### **9.3 Återuppbyggnad av ett motståndskraftigt ekonomiskt försvar**

Ett robust och sammanhållet ekonomiskt försvar behöver omfatta såväl offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå som näringslivet. Samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver både stärkas och formaliseras. Staten har ett ansvar för att tillse att det genomförs planering och förberedelser för samhällets försörjning av nödvändiga varor och tjänster vid höjd beredskap, liksom för att företag ska fortsätta kunna bedriva sin verksamhet i Sverige i en sådan situation.

Försvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen främst ska ta detta ansvar genom att säkerställa ändamålsenlig författning, föreskrifter och regleringar, inklusive att tydliggöra näringslivets roll i det ekonomiska försvaret. Försvarsberedningen anser att

näringslivet i förberedelsearbetet, och än mer i en situation av höjd beredskap och krig, måste ha en central roll i samordningen och ledningen av det ekonomiska försvaret.

Försvarsberedningen konstaterar att ett antal beredskapssektorer och ett stort antal myndigheter arbetar med frågor med koppling till ekonomiskt försvar. Det handlar bland annat om de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, försörjning av grunddata, transporter, hälso- och sjukvård samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Samtidigt konstaterar beredningen att det i nuvarande struktur saknas utpekade beredskapsmyndigheter för utrikeshandel och försörjning med industrivaror. Detta är områden som är av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig.

### 9.3.1 Utrikeshandel och försörjning med industrivaror

Att upprätthålla ett regelbaserat globalt handelssystem med fungerande leveranskedjor är av grundläggande betydelse för Sverige och totalförsvaret. Under 2022 uppgick Sveriges totala varu- och tjänsteexport till 3 140 miljarder kronor, en ökning med 23 procent jämfört med 2021. Värdet av exporten motsvarar idag 52,5 procent av BNP. Exporten av varor är större än exporten av tjänster, även om tjänstehandeln vuxit snabbare än varuhandeln de senaste åren. Importen av varor och tjänster ligger på en något lägre nivå, 50,3 procent av BNP.

Handeln med omvärlden måste fungera också vid höjd beredskap och krig. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att flödet av varor och tjänster varit viktigt för att upprätthålla det ukrainska samhällets motståndskraft och ekonomi.

EU bedriver en gemensam handelspolitik med krav på samordning mellan medlemsländerna och där EU-kommissionen har en central roll. Varor och tjänster ska i princip kunna cirkulera fritt på EU:s inre marknad. Sverige måste planera för att säkerställa både import och export i händelse av höjd beredskap och krig, dels inom ramen för EU:s inre marknad, dels med länder utanför EU.

Den 20 juni 2023 presenterade EU-kommissionen en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet. Syftet med strategin är att skapa en

ram för en tillförlitlig bedömning och hantering av risker för den ekonomiska säkerheten på EU-nivå, nationell nivå och företagsnivå, samtidigt som man bevarar och ökar den ekonomiska dynamiken. Utgångspunkten för strategin är att noga utvärdera riskerna och den inneboende spänning som finns mellan att stärka den ekonomiska säkerheten och att säkerställa att EU fortsätter att dra nytta av en öppen ekonomi.

Risker som särskilt pekas ut i strategin berör leveranskedjor, fysisk säkerhet och cybersäkerhet för kritisk infrastruktur, tekniksäkerhet och teknikläckage samt risker att tredjeländer använder ekonomiska beroenden eller ekonomiskt tvång som vapen. Dessa risker ska enligt strategin kunna hanteras genom 1) främjande av EU:s konkurrenskraft, 2) skydd mot ekonomiska säkerhetsrisker, och 3) partnerskap med så många länder som möjligt som delar farhågorna eller intressen när det gäller ekonomisk säkerhet.

Därutöver presenterade EU-kommissionen i september 2022 ett förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden. Förslaget syftar till att skapa ett instrument som kan användas om det vid en krissituation uppstår störningar i den fria rörligheten på EU:s inre marknad eller problem i leveranskedjor. Instrumentet efterfrågades av Rådet som en del av lärdomarna från coronapandemin.

Förutsättningarna för handel och handelspolitik förändras snabbt. Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att den ökande geopolitiska maktkampen och beroendet av globala försörjningskedjor, vars omfattning och sårbarhet blottades i samband med coronapandemin, lett till en strävan efter ökad kontroll över produktionsförmåga och varukedjor för att minska beroendet av andra länder.

För viktiga råvaror och komponenter eftersträvas en försörjningsstruktur som underlättar snabb omställning och sprider risker. Den behöver omfatta såväl inhemska produktionsförmåga som leveranser från pålitliga samarbetspartner, i vissa fall genom särskilda överenskommelser. Ur ett handelspolitiskt perspektiv är det viktigt att eftersträva en väldiversifierad importstruktur som undviker ensidiga beroenden och sprider risker över länder, regioner och världsdelar. En god differentiering i utgångsläget underlättar anpassning i höjd beredskap och krig då antalet handelspartner och leverantörsvägar riskerar att minska. Även Sveriges

importinfrastruktur behöver vara stark, liksom kapaciteten att leda om leveranser via Sveriges grannländer i händelse av krig.

Inom svenskt och europeiskt näringsliv finns en trend i riktning mot ökat fokus på motståndskraft och redundans, något som är fördelaktigt ur ett nationellt försörjningsperspektiv. Företagens åtgärder för att säkra sin produktion kommer med nödvändighet att vara individuella, men det offentliga kan bistå genom att skapa förutsättningar för ökad motståndskraft på företagsnivå och snabb omställning i händelse av höjd beredskap eller krig.

Värdekedjorna är i dag globala och produktionsprocesser ofta fragmenterade. Produkter innehåller många gånger komponenter från en rad olika länder. En stor del av den svenska exporten är beroende av insatsvaror och insatstjänster som importeras. På motsvarande sätt ingår svenska insatsvaror i andra länders exportvaror och exporttjänster. Ekonomier integreras på så sätt över nationsgränserna och bidrar även till specialisering på företagsnivå, vilket både ökar effektiviteten i produktionen och leder till produkter av högre kvalitet.

Försvarsberedningen konstaterar att det i Sverige bedrivs produktion av varor och tjänster som är av strategisk betydelse för partner och allierade, inte minst verkstadsvaror och stål. Import och export innebär en positiv sammanlänkning mellan partner och allierade som ökar den samlade motståndskraften i händelse av krig.

Det kan vidare konstateras att Sveriges varuförsörjning i händelse av kris eller krig är beroende av EU:s inre marknad. EU:s gemensamma handelspolitik och EU:s inre marknad förväntas bidra till en rad mål, såsom EU:s politiska handlingsfrihet, nationell säkerhet för de enskilda medlemsstaterna, försörjningstrygghet, energisäkerhet, samt EU-integration.

Försvarsberedningen anser att det nationella ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras. I nuvarande beredskapsstruktur saknas beredskapsmyndigheter för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, samhällsfunktioner som potentiellt är av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försörjning med industrivaror avser försörjning till industrin av råvaror med mera som är av central betydelse för att kunna upprätthålla produktionen.

För att stärka det ekonomiska försvaret föreslår Försvarsberedningen därför att utrikeshandel och försörjning med industrivaror organiseras som egna beredkapssektorer. Försvarsberedningen bedömer att flera myndigheter och näringslivet behöver involveras i detta arbete.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) var tidigare ansvarig myndighet för funktionen försörjning med industrivaror, som omfattade den produktion som inte var energi, livsmedel eller läkemedel, fram till att funktionsindelningen av det civila försvaret avvecklades i början av 2000-talet. I upprättandet av en ny sektor för försörjning med industrivaror bedömer Försvarsberedningen att ansvaret för en sådan sektor bör tilldelas den av Försvarsberedningen föreslagna nya myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. Det bör analyseras vilka övriga myndigheter som bör ingå i sektorn. Vad gäller utrikeshandel anser Försvarsberedningen att Kommerskollegium bör få ansvaret för beredkapssektorn utrikeshandel, på motsvarande sätt som vid tiden för det funktionsindelade systemet.

Försvarsberedningen konstaterar att Sverige med nuvarande förutsättningar avseende produktionskapacitet inte skulle kunna bli självförsörjande på de varor och tjänster som behövs i händelse av krig.

I betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) identifieras att Sverige har så kallade krishandelsavtal med Norge och Finland och ett avtal om beredkapslagring av oljeprodukter med Estland från 2004. Utredningen konstaterar samtidigt att avtalen förefaller utdaterade och noterar att såväl MSB som FOI bedömer att det finns ett stort behov av att återaktivera dessa krishandelsavtal, alternativt skriva nya krishandelsavtal med samarbetsländer som underlättar import och export vid krig.

Försvarsberedningen delar denna bedömning och anser att Kommerskollegium bör ges i uppdrag att inventera behovet av krishandelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för totalförsvarets behov i händelse av krig. I uppdraget bör ingå att föreslå uppdateringar av de befintliga krishandelsavtalen som tar Sveriges Natomedlemskap i beaktande.

Försvarsberedningen anser också att den analys som bland annat bedrivs av Kommerskollegium avseende handelshinder och handelsflöden med varor och tjänster som är viktiga för

totalförsvaret behöver fortsätta. Knutet till detta är även tillgången till resurser för att hantera export- och importtillstånd och den it-säkerhet som behöver finnas för verksamheten. Samhällsaktörer som påverkar eller ansvarar för olika delar av försörjningsberedskap på myndighetsnivå vore betjänta av bedömningar av handelsflöden och de åtgärder som vidtas. Även här bedömer Försvarsberedningen att Kommerskollegium bör spela en aktiv roll.

### 9.3.2 Försvarsföretag och försvarsmarknaden

Försvarsföretagen i Sverige är en nationell tillgång som bidrar till vårt lands säkerhet och försvar. Det ligger i Sveriges intresse att upprätthålla en stark inhemsk försvarsindustriell bas. Försvarsföretagen bidrar med kritisk kompetens, produktionskapacitet och innovationskraft. Försvarsföretagen är en del av näringslivet och underleverantörskedjan består många gånger av företag vars produkter vanligtvis inte associeras med försvarssektorn. Dessa beroenden är viktiga att beakta i planeringen av totalförsvaret.

Försvarsprodukter är nödvändiga för ett fungerande militärt försvar. Kriget i Ukraina visar nödvändigheten av att kunna upprätthålla en fungerande import och export av försvarsprodukter i krig. Försörjningen i krig kan väntas försvåras av exempelvis störda eller avbrutna logistikflöden, exportrestriktioner eller att leverantörer av andra skäl inte kan upprätthålla sin verksamhet. Att säkerställa ett utbud som möjliggör en försörjning trots yttre störning och påverkan är därför ett grundläggande behov för det militära försvaret. Försvarsföretagen verkar på en internationell marknad med i många fall ömsesidiga beroenden. Sverige är beroende av andra länders produkter och många länder är i sin tur beroende av svensktillverkade produkter. Försvarsberedningen konstaterar således att fortsatt export många gånger kan vara förutsättningen för import av viktiga komponenter och insatsvaror.

Försörjningssäkerhet kan uppnås på olika sätt, exempelvis genom lagerhållning, inhemsk produktionsförmåga eller genom att försörjningen till och från andra länder säkras. Att kompetens och kapacitet finns i det egna landet kan i vissa fall vara en nödvändig förutsättning för en fungerande försörjning i händelse av kris och



krig. En inhemsk försörjningsförmåga skapar även en säkerhets- och försvarspolitisk handlingsfrihet.

Med utgångspunkt i det militära försvarets behov behöver staten säkerställa att Sverige har tillräcklig produktionskapacitet alternativt förmågan att snabbt kunna ställa om produktionen. De långa ledtiderna för uppbyggnad av produktionskapacitet gör att eventuella åtgärder inte kan dröja.

I de fall försörjningen är beroende av internationella samarbeten ska ömsesidiga beroenden som ökar sannolikheten att leveranser verkligen kommer till stånd eftersträvas. Internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör därför i första hand sökas med länder med vilka Sverige har ömsesidiga beroenden och en djup säkerhetspolitisk relation. Vid försörjning genom resurser som delas med andra länder måste dimensioneringen utgå från att en kris eller ett krig inte drabbar Sverige ensamt. Staten ska, för att uppnå en rimlig säkerhet i försörjningen av materiel och tjänster, tillsammans med leverantörer genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att leverantören ska kunna fullgöra sitt åtagande även under störda förhållanden. Detta gäller i första hand avtalade och överenskomna leveranser, men även när ianspråktagande genom förfogande planeras.

Relationen mellan staten och försvarsföretagen behöver kännetecknas av långsiktighet, ömsesidighet och förtroende. Försvarsberedningen bedömer att dialog, nära samverkan och långsiktiga avtal som möjliggör utbyte av information i alla beredskapsnivåer kan utveckla försörjningssäkerheten.

Stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto, betraktas som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Inom de utpekade områdena har staten av försörjningstrygghetsskäl ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas, vilket bland annat förutsätter att försvarsföretagen ges långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet. Vägval om en inhemsk försörjningsförmåga får långsiktiga konsekvenser och bör vara väl underbyggt och förankrat inom staten.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsmarknaden inte enbart styrs av marknadsmässiga överväganden. I betänkandet *Materielförsörjningsstrategi – för vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24) konstaterar Materielförsörjningsutredningen att försvars-

produkternas karaktär, kopplingen till nationell säkerhet samt att stater är slutkunder är tre grundläggande orsaker till de särskilda förutsättningarna på försvarsmarknaden. Försvarsberedningen anser att även på en marknad med dessa förutsättningar är konkurrens och mångfald i leverantörsleden eftersträvansvärt för att behovet av materiel och tjänster effektivt ska kunna tillgodoses. Möjligheten till undantag från konkurrens med hänvisning till artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) kan göras i de fall det är nödvändigt för att skydda så kallade väsentliga säkerhetsintressen.

Utredningen föreslår att företag och organisationer vars produktion av materiel eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret ska identifieras som krigsviktiga. Staten ska tillsammans med de krigsviktiga företagen planera och vidta åtgärder för att säkerställa leverans av materiel och tjänster vid höjd beredskap. Detta kan exempelvis inkludera åtgärder för att säkerställa arbetskraft genom att bland annat krigsplacera viss nyckelpersonal.

Vidare kan åtgärder inkludera att förbereda alternativa anskaffningsplaner som kan möjliggöra ett förändrat och forcerat anskaffningsförfarande. Det kan också omfatta åtgärder för att övriga samhället ska lämna nödvändigt stöd så att företagen ska kunna upprätthålla sin produktion.

Försvarsberedningen delar utredningens analys och förslag. Arbetet med att identifiera k-företag inom försvarsmaterielområdet bör hanteras som en del i det samlade arbetet med att återupprätta ett system med k-företag. Försvarsberedningen noterar också att FMV redan arbetar i linje med utredningens förslag med åtgärder för att säkra leveranser från viktiga leverantörer även i höjd beredskap och i krig.

### 9.3.3 Tidigare system för krigsviktiga företag

För att säkerställa tillgången till vissa varor och tjänster i händelse av krig hade Sverige tidigare ett utvecklat system för planläggning av företag. Företagsplanläggning var den samlade benämningen på alla de fredstida beredskapsåtgärder som vidtogs för ett visst företag. Under 1990-talet var cirka 11 000 företag registrerade som k-företag, vilket innebar att de hade upprättade beredskapsplaner med åtgärder

för att säkra fortsatt produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster i händelse av krig.

Företagen analyserade tillsammans med berörda myndigheter vilka förutsättningar som fanns för produktion av varor och tjänster under störda förhållanden. Syftet var att identifiera eventuella svaga länkar i produktionskedjan och bedöma om åtgärder måste vidtas i fred för tillräcklig leveranssäkerhet i krig.

Förberedelserna ökade möjligheterna att planera för och tillgodose behoven av bland annat arbetskraft, energi, reservdelar, råvaror och halvfabrikat, transporter och andra viktiga varor och tjänster som företag behövde för att kunna fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap och krig. Det kan noteras att endast cirka 250 av det totala antalet k-företag behövde vidta åtgärder som krävde statlig finansiering.

Beredskapsåtgärderna kunde till exempel omfatta personalplanläggning, säkrande av reparationskapacitet och beredskapsavtal. Samtliga åtgärder skulle bidra till att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet av de aktuella produkterna eller tjänsterna i kris eller i krig. Berörda myndigheter träffade avtal med företag om leverans av varor och tjänster under kris eller krig. Företagen analyserade tillsammans med berörda myndigheter vilka förutsättningar som fanns för produktion av varor och tjänster under störda förhållanden. För många företag var denna analys inte särskilt omfattande då den fredstida produktionen så långt möjligt skulle upprätthållas. En beredskapsplan var den handling som dokumenterade företagets och den planläggningsansvariga myndighetens avtal om leverans av varor eller tjänster efter genomförd företagsplanläggning.

Från 1986 och framåt var det de funktionsansvariga myndigheterna som träffade avtal med företag om leverans av varor och tjänster under kris eller krig. Efter tillstånd av de funktionsansvariga myndigheterna (i stort motsvarande dagens sektorsmyndigheter) kunde även andra myndigheter, inklusive Försvarmakten, få träffa avtal med företag och blev därmed planläggande myndighet inom de ramar som de funktionsansvariga myndigheterna beslutade.

Överlåtelse av planläggningsansvar kunde antingen beviljas generellt för en viss typ av företag eller ske från gång till gång för enskilda företag. En bedömning av vilka varor och tjänster som

kunde komma att bli viktiga i kris eller krig skulle inte göras enbart utifrån inhemska behov, utan även utifrån den internationella efterfrågan.

De funktionsansvariga myndigheterna hade ansvaret för insamling av totalförsvarets samtliga behov av varor och tjänster från ett visst företag. När det gällde vissa varor och tjänster hade Försvarsmakten delegerat ansvaret för bedömning av kompletteringsbehov till sina regionala myndigheter, varför mycket av Försvarsmaktens kompletteringsbehov handlades regionalt.

Den myndighet som hade planläggningsbehov av en viss vara eller tjänst i kris eller krig ansvarade för att så långt det var möjligt bedöma och beskriva behoven, dess omfattning, krav på leveranssäkerhet, leveranstider med mera. De funktionsansvariga myndigheterna skulle inte bara bedöma behovet av den egna funktionen, utan även samla in och bedöma totalförsvarets samlade behov.

I det tidigare systemet med k-företag var grundregeln att Försvarsmakten och varje civil samhällsfunktion bar sina egna kostnader för beredskapsåtgärder. Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförvarsplaneringen utgick ersättning för företagens medverkan endast i de fall arbetet hade medfört betydande kostnader. Till myndigheter som medverkade i företagsplanläggningen utgick normalt ingen ersättning för merkostnader.

### 9.3.4 Ett nytt system för krigsviktiga företag

Samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras. Staten måste kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan fortsätta sin verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Även andra EU- och Natoländer är i dag beroende av svenska varor och tjänster för att kunna upprätthålla sin försörjning och produktion av varor och tjänster av vikt för ländernas försvar.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör återupprätta ett system för k-företag. Kärnan i ett sådant system bör vara att säkerställa att de företag som utses som k-företag har förutsättningar att

genomföra totalförsvarsviktig verksamhet i höjd beredskap och krig. Det kan handla om såväl företagens ordinarie verksamhet som förändrad eller tillkommande verksamhet. Detta är en viktig del av ett samlat ekonomiskt försvar och en del i försörjningsberedskapen. Det har också betydelse för det militära försvarets möjligheter att lösa sina uppgifter i höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen bedömer därför att ett återupprättat system med k-företag är nödvändigt för ett trovärdigt totalförsvar.

De företag som utses till k-företag kan vara företag där staten, regioner eller kommuner i dag har avtal om leverans av varor och tjänster, vilka kommer att behövas även i händelse av höjd beredskap och krig. Det kan också handla om företag som staten, regioner och kommuner inte har avtal med men vars produktion behöver kunna fortsätta även i händelse av höjd beredskap och krig. Företag som utses till k-företag kan också vara sådana företag vars kompetens och resurser behövs för tillkommande eller förändrad verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Rollen som k-företag bör regleras och formaliseras genom krav i avtal, ramavtal eller genom mer övergripande krav på aktörer inom vissa sektorer.

Försvarsberedningen understryker att näringslivets viktiga roll i totalförsvaret gör att upprättandet av ett system för k-företag brådskar och därför bör ske skyndsamt. Försvarsberedningen konstaterar att initiativ redan tagits av ett antal myndigheter, bland annat FMV och Försvarsmakten för att identifiera viktiga leverantörer och genom avtal med näringslivet säkerställa tillgång till varor och tjänster i höjd beredskap och krig. Erfarenheter från dessa processer bör tas i beaktande i upprättandet av ett k-företagssystem. Beredningen bedömer vidare att inspiration bör hämtas från andra länder, inte minst Finland, samt från det arbete avseende ekonomisk säkerhet som pågår inom EU.

Försvarsberedningen bedömer att ett återupprättat system för k-företag behöver omhändertas i tre olika delar. Det handlar om övergripande förvaltning och koordinering av systemet, att genomföra konkret planering inom beredskapsmyndigheter och sektorer samt att leda och prioritera verksamheten vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen bedömer att uppgiften att på övergripande nivå förvalta och koordinera ett återupprättat system för k-företag bör ges till den av Försvarsberedningen föreslagna nya myndigheten

till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. I detta ingår uppgiften att sammanhålla det nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret. Konkret planering och samverkan med företag behöver i huvudsak genomföras av sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter.

Ledning och prioritering av k-företagens verksamhet i höjd beredskap och krig behöver ske på såväl central som högre regional och lokal nivå i samhället.

Försörjningskommissionen var fram till 2002 en organisation som regeringen kunde aktivera vid allvarliga kriser för att ansvara för funktionen försörjning med industrivaror. Försvarsberedningen bedömer att det som komplement till befintliga strukturer bör övervägas att återupprätta en försörjningskommission för att leda och prioritera försörjningen med industrivaror i höjd beredskap och krig. En ny försörjningskommission bör stå under statlig ledning med näringslivet och arbetsmarknadens parter som centrala aktörer. Vid upprättande av en försörjningskommission behöver den etablerade beredskapsstrukturen, Sveriges EU-medlemskap och medlemskap i Nato beaktas.

I likhet med tidigare system för k-företag ska ersättning utgå endast i de fall förberedelser medför betydande kostnader.

### 9.3.5 Företag med statligt ägande

Vid höjd beredskap och krig är många myndigheter beroende av tjänster och resurser från bolag med statligt ägande. Exempelvis är Försvarsmakten beroende av tillgången på civila transportresurser, vilka till del förvaltas av Green Cargo, SJ och PostNord som helt eller delvis ägs av staten.

Försvarsberedningen konstaterar att staten är en betydande företagsägare i Sverige. För närvarande finns 43 företag som staten helt eller delvis äger. Flera av dessa företag bedriver verksamhet som är viktig för totalförsvaret och några av dem har egna roller i totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterar att endast ett fåtal av företagen ( däribland Teracom Group AB, SOS Alarm Sverige AB, Apotek Produktion och Laboratorier AB) i dag har ett samhällsuppdrag som är relaterat till totalförsvaret eller som innebär att företaget ska beakta totalförsvarets behov.

Genom att involvera de företag med statligt ägande som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet i totalförsvaret skulle företagen till del få liknande skyldigheter som statliga myndigheter redan har i dag, i enlighet med förordningen (2002:524) om statliga myndigheters beredskap. Ett samhällsuppdrag kopplat till totalförsvaret skulle ge dessa företag en möjlighet och en skyldighet att förbereda sina egna organisationer på att kunna verka under höjd beredskap och krig.

MSB föreslår i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* att statliga bolags ansvar under höjd beredskap och krig ska ses över i syfte att säkerställa upprätthållandet av den samhällsviktiga verksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. I denna översyn bör enligt MSB förutsättningarna för statens möjlighet att särskilt reglera ansvar och uppgifter i lag eller annan författning belysas såväl som förutsättningarna att på annat sätt, genom ägardirektiv, bolagsordning etcetera reglera ansvaret.

Försvarsberedningen anser att staten, som en del i arbetet med att upprätta ett nytt system för k-företag, i större utsträckning bör reglera ansvar och uppgifter för totalförsvarsviktiga företag, däribland företag där staten är ägare och delägare. Även andra sätt att reglera ansvar och uppgifter, exempelvis genom ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, bör utredas i relevanta fall.

Försvarsberedningen bedömer att detta skulle möjliggöra för företag att dels utforma sin egen verksamhet för att bättre kunna hantera olika typer av störningar, dels kunna planera för och stödja myndigheter och samhället i händelse av höjd beredskap och krig.

### 9.3.6 Underrättelseinformation

Försvarsberedningen konstaterar att det inom ramen för ett starkt ekonomiskt försvar krävs relevant underrättelseinformation för att bedöma hot mot svensk ekonomi, inklusive mot svenska företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret.

Försvarsberedningen noterar att regeringen tillsatt en särskild utredare (dir. 2023:150) som ska se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Översynen ska göras mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och den försvars- och

säkerhetspolitiska situationen, den förändrade hotbilden samt den tekniska utvecklingen. Syftet med utredningen är att säkerställa att de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet tillgodoses.

Utredaren ska i sitt arbete bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare. Försvarsberedningen vill här framhålla vikten av att utredaren inom ramen för detta beaktar behovet av underrättelser för ett starkt ekonomiskt försvar. Ett eventuellt behov av tilläggsdirektiv avseende dessa aspekter kan övervägas.

### 9.3.7 Regelverk och direktiv att beakta vid utformningen av ett nytt system för krigsviktiga företag

EU:s upphandlingsregler bygger på de fem principerna icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Att reglera samhällsuppdrag för vissa utvalda företag är något som potentiellt kan påverka konkurrensen på den marknad som företagen verkar på.

Dagens konkurrensrättsliga regelverk innefattar såväl upphandling som statsstödsregler, vilket regleras i konkurrenslagen (2008:579) och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Företag får till exempel inte utnyttja sin dominerande ställning på marknaden. De får inte heller komma överens om prissättning eller på annat sätt hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden. Regleringen är kopplad till det EU-rättsliga regelverket kring konkurrens och statsstöd som genom åren införlivats i svensk rätt och numera är en del av nationell lagstiftning.

Vad gäller offentligt ägda bolag finns en särskild regel om förbud mot offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen. Den innebär att staten inte får sälja varor eller tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen på marknaden, med syfte att det offentliga inte ska konkurrera ut privata bolag.

Inom EU-samarbetet har arbetet med att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet accelererat de senaste åren. Syftet med arbetet är att stärka förmågan att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom hela unionen.

Under 2022 antogs det så kallade CER-direktivet (*Directive on the resilience of critical entities*). Enligt CER-direktivet ska



medlemsstaterna säkerställa förmågan inom samhällsviktig verksamhet att kunna förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i verksamheten.

Av direktivet följer att medlemsstaterna är skyldiga att identifiera och upprätta en förteckning av samhällsviktiga aktörer inom energisektorn, transportsektorn, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

För att en aktör ska identifieras som samhällsviktig ska tre kriterier vara uppfyllda: 1) att aktören tillhandahåller en eller flera samhällsviktiga tjänster, 2) att aktören verkar på medlemsstatens territorium och har sin kritiska infrastruktur belägen där, samt 3) att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten eller tjänsterna. För det fall en aktör tillhandahåller samma eller liknande samhällsviktiga tjänster i sex eller fler medlemsstater ska EU-kommissionen ha möjlighet att fastställa att denna ska betraktas som en så kallad samhällsviktig aktör av särskild europeisk betydelse. För sådana aktörer gäller särskilda bestämmelser enligt direktivet.

Direktivet ålägger de samhällsviktiga aktörerna skyldigheter att bland annat vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft och att rapportera incidenter. Medlemsstaterna ska enligt CER-direktivet säkerställa att de samhällsviktiga aktörerna utför en riskbedömning som omfattar alla relevanta risker som skulle kunna leda till incidenter. Vidare ska medlemsstaterna se till att de samhällsviktiga aktörerna vidtar lämpliga och proportionella åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft. Inträffar incidenter ska dessa rapporteras till den behöriga myndigheten. CER-direktivet innehåller också bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Vidare fastställs i direktivet en ram för samarbete mellan medlemsstaterna.

I mars 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska föreslå de anpassningar av svensk lagstiftning som är nödvändiga för att CER-direktivet ska kunna genomföras. Uppdraget ska redovisas under 2024. Utredaren ska ta ställning till hur regler för att peka ut samhällsviktiga tjänster ska utformas. Vidare ska utredaren överväga vem som ska ansvara för identifieringen av de samhällsviktiga aktörerna, hur identifieringsförfarandet ska gå till och hur förteckningen över de samhällsviktiga aktörerna ska upprättas och

uppdateras. Utredaren ska även analysera hur direktivets krav på riskbedömning, åtgärder för motståndskraft och incidentrapportering för de samhällsviktiga aktörerna ska genomföras i svensk rätt.

Försvarsberedningen anser det viktigt att beakta gällande regelverk vid utformning av ett nytt system för k-företag. Samtidigt konstaterar beredningen att det tidigare svenska systemet med k-företag fanns etablerat under en period även efter det att Sverige blivit medlem i EU. Beredningen noterar också att Finland som medlem i både EU och Nato har ett mycket välutvecklat och omfattande system för försörjningsberedskap där näringslivet spelar en central roll.

## 10 Försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap utgörs av den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga inklusive stöd till allierade stridskrafter på svenskt territorium. En fungerande försörjningsberedskap är därmed en viktig del av ett motståndskraftigt ekonomiskt försvar.

Försvarsberedningen konstaterade redan i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att Sveriges försörjningsberedskap måste vara anpassad för en situation med höjd beredskap och krig. Att säkra tillgången till de varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras. Försvarsberedningen vill framhålla att den fredstida servicenivån och standarden i samhället omöjligt kan upprätthållas i krig. Beredningen betonar vidare att en förutsättning för en sammanhållen, långsiktig och hållbar försörjningsberedskap är att den genomförs med näringslivet helt integrerat i arbetet.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges beredskap vad gäller att upprätthålla eller ställa om produktion, samt skydda och distribuera försörjningsviktiga varor och tjänster är mycket bristfällig. Därtill saknas i allt väsentligt beredskapslager och en stor del av produktion och distribution av viktiga varor och tjänster är sårbar för fysiska eller digitala angrepp. Möjligheterna att upprätthålla eller ställa om produktion samt säkra och distribuera viktiga varor och tjänster behöver därför förbättras.

I betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50), som överlämnades till regeringen i augusti 2023, föreslås en ny modell för att stärka den svenska försörjningsberedskapen.

Försvarsberedningen delar utredningens syn att förslagen i betänkandet är av långsiktig, utvecklande karaktär. I ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge med ett storskaligt krig i Europa behöver åtgärder vidtas så snart som möjligt inom en rad sektorer för att stärka försörjningsberedskapen.

## 10.1 En modell för svensk försörjningsberedskap

I betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) föreslår utredningen att en nationellt samordnande funktion med ansvar för den nationella försörjningsberedskapen ska upprättas. Funktionen ska ta fram en nationell försörjningsanalys avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. Enligt utredningen ska samråd med Försvarmakten ske i frågor som rör Försvarmaktens behov av civila resurser. Analysen ska innehålla förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa samhällets tillgång till de varor och tjänster som identifierats.

Utredningen föreslår också att den nationellt samordnande funktionen ska tillhandahålla en kontaktpunkt dit företag kan vända sig för att få information eller vägledning om var de kan få information om produkt- och tjänstespecifika regler, certifiering och testning, licenser, dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster samt möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

Vidare föreslås att den nationellt samordnande funktionen ska beredskapslagra varor som är försörjningsviktiga och som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde samt bedriva uppdragsverksamhet genom att tillhandahålla beredskapslagringstjänster åt statliga myndigheter. Enligt utredningen bör uppdragsverksamheten finansieras med avgifter.

Med utgångspunkt i dessa uppgifter föreslår utredningen att ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska ges till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den tillkommande verksamheten medför ett förslag på att MSB ska ombildas till en styrelsemyndighet och att det ska inrättas ett rådgivande organ, ett försörjningsberedskapsråd, i myndigheten.

Utredningen lämnar även förslag på uppgifter till andra statliga myndigheter än MSB. Beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska ta fram behovs- och försörjningsanalyser som ska ligga till grund för MSB:s nationella försörjningsanalys. Länsstyrelsernas analyser ska omfatta kommuners och regioners behov av försörjningsviktiga varor och tjänster och länsstyrelserna får en författningsreglerad möjlighet att begära in sådana uppgifter från kommuner och regioner. Vidare ska den försörjningsanalys som Trafikverket får i uppgift att göra även omfatta transporter (transportörer och logistikcentrum).

För att möjliggöra för beredskapsmyndigheterna att få del av nödvändig information från näringsidkare för sitt analysarbete föreslår utredningen att samtliga beredskapsmyndigheter med undantag för Säkerhetspolisen blir så kallade totalförsvarsmyndigheter och att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera, att delta i totalförsvarsplaneringen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen.

Ett ytterligare förslag är att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsvaret. Vidare föreslås att regeringen ger Kommerskollegium i uppdrag att undersöka tänkbara åtgärder som kan säkerställa handelsflöden även under störda förhållanden.

För att möjliggöra en sammanhängande planering av försörjningsberedskapen föreslår utredningen att regeringen uppdrar åt MSB att i samråd med Försvarmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politiska inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap.

Betänkandet remitterades den 21 september 2023. Remissvaren ska inkomma till Försvarsdepartementet senast den 31 december 2023. Försvarsberedningen noterar att regeringen den 9 november 2023, delvis med utgångspunkt i utredningens förslag, gav MSB och Tillväxtverket i uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap.

## 10.2 Energiförsörjning

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) att det under ett par årtionden framöver förväntas genomgripande förändringar i det globala energisystemet och därmed också i det globala ekonomiska systemet. Den pågående utfasningen av fossila bränslen innebär en långtgående förändring av hur ekonomier och samhällen fungerar.

Export av energi kan användas som ett säkerhetspolitiskt instrument. Ryssland har genom intäkter från export av olja och gas kunnat finansiera kriget. Ryssland har använt energi som geopolitiskt vapen mot Europa, och försökt utnyttja sin ställning som betydande exportör av energi, framför allt naturgas, till flera europeiska länder för att genom inställda leveranser pressa fram en för Ryssland mer gynnsam politik. Utpressningsförsöken har i stället medfört en omställning i EU, som under 2022 beslutade att göra sig oberoende av fossil energi från Ryssland.

Erfarenheter från Rysslands krig i Ukraina visar tydligt att en fungerande energiförsörjning är centralt för att ett samhälle ska fungera vid höjd beredskap och krig, men även vid större kriser. Inte minst energislag som el, olja och drivmedel samt fjärrvärme är viktiga ur försörjningssynpunkt. Att slå ut den ukrainska energiförsörjningen har varit en del i den ryska krigsföringen mot Ukraina. Genom återkommande robotangrepp mot energirelaterad infrastruktur har Ryssland utsatt det ukrainska energisystemet för extrema påfrestningar som hade kunnat vara krigsavgörande om det inte varit för Ukrainas motståndskraft.

Det svenska samhället blir alltmer elberoende och störningar kan få omfattande konsekvenser för stora delar av samhället. Ett avbrott i elförsörjningen påverkar andra samhällsviktiga funktioner som elektroniska kommunikationer, transporter, kommunalteknisk försörjning, sjukvård och finansiella tjänster.

Försvarsberedningen konstaterar det stora beroendet av undervattensinfrastruktur och den ökade säkerhetsbetydelsen av denna i det försämrade säkerhetspolitiska läget. Infrastruktur på havsbotten är många gånger nödvändig för länders el-, olje- och gasförsörjning. Även kommunikationskablar för överföring av data är av stor betydelse. Sabotaget mot gasledningarna Nordstream 1 och 2 i september 2022 och skadan på den finsk-estniska gas-

ledningen Balticconnector i oktober 2023 visar att under-vattensinfrastrukturers sårbarhet utgör en betydande risk.

Energisystemen är tekniskt komplexa med en hög automatisering och involverar många olika aktörer. Det finns flera kritiska beroenden mellan energislagen, men även mellan energislagen och andra samhällsviktiga verksamheter som till exempel transporter och fungerande it-system. Krig ställer ökade krav på aktörer att säkerställa en uthållig och tillräcklig energiförsörjning. Robust energiförsörjning utgör ett av Natos sju grundkrav för motståndskraft.

I nuvarande beredskapssystem är Statens energimyndighet (Energimyndigheten) sektorsansvarig myndighet för sektorn energiförsörjning. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn är Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Försvarsberedningen konstaterar att den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn i stor utsträckning bedrivs av privata aktörer. Vissa marknader, exempelvis för drivmedel, är globala medan andra marknader är lokala, exempelvis för fjärrvärme och fjärrkyla. Några är reglerade, till exempel elnät, men de flesta aktörer inom sektorn agerar på en öppen marknad.

Försvarsberedningen anser att berörda aktörer behöver väga in totalförsvarets behov vid utvecklingen av nya energisystem och vid uppbyggandet av ny infrastruktur inom energiområdet för att i förebyggande syfte skapa en mer robust energiförsörjning. Robusthet i energisystemen uppnås bland annat genom stärkt informations- och cybersäkerhet, ökad redundans, förbättrat säkerhetsskydd och i vissa fall fysiskt skydd. Inhemsk fossilfri energiproduktion är av vikt. Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med att stärka säkerhetsskyddet hos både offentliga och privata aktörer med ansvar för energiförsörjning behöver intensifieras. Informationssäkerhetsrelaterade antagonistiska hot måste beaktas och hanteras på ett mer systematiskt sätt.

### 10.2.1 Elförsörjning

Fungerande elförsörjning kommer inte att kunna garanteras fullt ut vid en krigssituation. Attacker eller sabotage mot kritisk infrastruktur som till exempel ställverk och transformatorer i elnätet

(tidigare benämnt stamnätet) eller en cyberattack mot elsystemen kan få stora konsekvenser för produktion och distribution av el.

Elberedskapslagen (1997:288) är den lag som reglerar elföretags skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap. Skyldigheterna i lagen gäller för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el. Svenska kraftnät är ansvarig myndighet för elberedskapen vilket innebär att myndigheten ska säkerställa att elförsörjningen har en beredskap för att klara både fredstida kriser och krig. Svenska kraftnät har även ansvar för det statliga transmissionsnätet.

Försvarsberedningen anser att det fortifikatoriska skyddet i vissa delar av elnätet är i fortsatt behov av förstärkning. Anslutningspunkterna till elnätet utgörs av ställverk med transformatorer varav flera är förlagda ovan jord vilket skapar en sårbarhet. Samtidigt är det svårt och kostsamt att åstadkomma ett fullvärdigt fortifikatoriskt skydd av elnätets infrastruktur. Relativt enkla åtgärder för fysiskt skydd av dessa anläggningar har i Ukraina dock visat sig vara verksamma åtgärder för att begränsa skadorna vid angrepp. Det behöver därför förberedas och utarbetas planer för att snabbt inför eller vid krig kunna uppföra enklare fortifikatoriskt skydd av elinstallationer.

För att minimera konsekvenser och snabbt återställa försörjningen behöver det också finnas en reparationsberedskap både vad avser kompetent personal och vad avser tillgängliga reservdelar och utbytesenheter, till exempel transformatorer. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att sådan beredskap och kompetens är central för att återställa elsystemets funktion efter ett angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att drift, underhåll och reparation inom elproduktion och nätverksamhet kräver särskild kompetens. Svenska kraftnät har i dag tillgång till en resurs inom reparationsberedskap av elnät, kallad insatsstyrkan. Insatsstyrkan består av personer som är anställda vid företag som verkar inom elkraftssektorn och som Svenska kraftnät har avtal med. Det råder dock en osäkerhet kring tillgången till insatsstyrkan vid höjd beredskap och krig eftersom individerna som ingår i styrkan kan vara krigsplacerade hos exempelvis sina arbetsgivare eller i Försvarsmakten.



Försvarsberedningen noterar att regeringen den 12 oktober 2023 gav Svenska kraftnät i uppdrag att analysera behovet av civilplikt inom elförsörjningen och lämna förslag på åtgärder. Myndigheten ska bland annat analysera och redovisa vilka personalbehov som är lämpliga att tillgodose genom civilplikt för att bidra till att trygga totalförsvarets behov av elförsörjning, samt hur tillgången till dagens reparationsberedskap vid Svenska kraftnät påverkas vid höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

För att säkra elförsörjningen i Sverige vid ett väpnat angrepp konstaterar Försvarsberedningen att det kommer att behöva läggas större resurser på oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer, både statliga och privata, som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Flera samhällsviktiga verksamheter saknar idag tillgång till reservkraft och uthålligheten i befintlig reservkraftförsörjning är i flera fall låg.

Samtidigt konstaterar beredningen att det för elsystemets funktionalitet är av stor vikt att upprätthålla den planerbara energiproduktionen, det vill säga vattenkraft och kärnkraft, även vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser att det finns behov av att minska elnätets sårbarhet, exempelvis genom att förstärka kapaciteten för ökad redundans och se över förutsättningarna för lokal produktion och distribution av el. Vid elbrist behöver det finnas en planering för vilka verksamheter som ska prioriteras och hur en eventuell elransonering ska gå till.

Energimyndigheten har tillsammans med MSB och Svenska kraftnät utvecklat en process som benämns Styrel (styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer). Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess i 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. Styrel är dock inte utformat för krigets krav och är heller inget ransoneringsverktyg.

I *Motståndskraft* betonade Försvarsberedningen vikten av att det på förhand finns rutiner och strukturer för både prioritering och ransonering av el vid höjd beredskap och föreslog att detta arbete skulle utvecklas vidare. Beredningen anser att det behövs bättre författningsmässiga förutsättningar för att i fredstid kunna planera

för ransonerings- och prioriteringsåtgärder inom elområdet. Arbetet med att åtgärda detta bör vidtas skyndsamt. Inom ramen för detta bör det beaktas att Svenska kraftnät enligt myndighetens instruktion har en särskild uppgift att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser vid krig eller när regeringen så beslutar.

Försvarsberedningen betonar vikten av att arbetet med att utveckla förnybar elproduktion även tar totalförsvarsaspekter i beaktande. Behovet av robusta system bör i stor utsträckning kombineras med system som är hållbara ur klimatsynpunkt, avseende bland annat användande av förnybara bränslen. Försvarsberedningen konstaterar dock att det vissa fall kommer att krävas åtgärder på kort sikt för att säkerställa robusta system, till exempel tillhandahållande av reservkraft, som inte går i linje med insatser för klimatomställning men verksamheter bör på sikt planera för att ha förnybar reservkraft.

Försvarsberedningen noterar att regeringen den 15 december 2022 gav Svenska kraftnät och Energimyndigheten i uppdrag att intensifiera arbetet med att stärka försörjningstryggheten i energisektorn på kort och lång sikt. Uppdraget avser bland annat förberedande åtgärder för att utvidga effektreserven eller förbereda motsvarande avtal med elproducenter i syfte att säkerställa resurstillräcklighet.

### 10.2.2 Fjärrvärme och fjärrkyla

Tillgången till värme är av stor betydelse för samhället och för befolkningen. Avbrott i vatten- eller elförsörjning kan också få svåra konsekvenser för produktion och distribution av fjärrvärme. Krigshandlingar kan komma att skada eller förstöra fjärrvärmeanläggningar. De kan också utsättas för cyberangrepp mot styrsystemen. Om ett storstadsområde under vinterhalvåret drabbas av ett längre avbrott i försörjningen av fjärrvärme kommer det att få stora konsekvenser för befolkningen.

Fjärrvärme är den primära uppvärmningsformen för ca 4,5 miljoner boende. Fjärrvärmesystemen är lokala och näten är till stor del nedgrävda.

Produktion av fjärrvärme är beroende av el vilket kan innebära en sårbarhet vad gäller elleveranser. Idag finns inga krav på att värmebolag ska ha en uthållighet genom reservkraft eller reservmateriel.

Försvarsberedningen konstaterar att avbrott i fjärrvärmerna kan få mycket stora konsekvenser. Av den anledningen anser beredningen att robustheten och uthålligheten i fjärrvärmeförsörjningen behöver stärkas med fokus på bland annat funktionskrav hos leverantörer och olika förebyggande åtgärder för att omhänderta sårbarheter i leveranser av fjärrvärme. Förutom ökade krav på fjärrvärmelieferantörerna konstaterar Försvarsberedningen att även kommuner, regioner och enskilda hushåll, behöver ha en förmåga att hantera avbrott i fjärrvärmeförsörjningen.

Fjärrkyla är ett storskaligt system för kylning som fungerar enligt samma princip som fjärrvärme. Efterfrågan på fjärrkyla ökar i takt med förändrat klimat, nya vanor och behov. Fjärrkyla är idag en av de vanligaste metoderna i Sverige för att i storstäder förse kontor, sjukhus och serverhallar med kyla. Fjärrkyla kan också användas vid kylförvaring av livsmedel och som kylsystem i industriella tillverkningsprocesser. Fjärrkyla är också viktigt för att kunna omhänderta avlidna personer. Fjärrkyla har liknande sårbarheter som fjärrvärme. Avbrott i fjärrkyla kan därmed få en rad allvarliga konsekvenser för människors hälsa och stora samhällsviktiga funktioner.

### 10.2.3 Drivmedelsförsörjning

Vårt samhälle och flera samhällsviktiga funktioner som till exempel transporter och elförsörjning är beroende av en fungerande drivmedelsförsörjning. Drivmedelsförsörjningen är i sin tur beroende av el. Utan el stannar exempelvis pumpar vid drivmedelsstationer.

Det pågår en snabb elektrifiering inom transportsektorn som bland annat förutsätter att tillgången till el ökar och att elsystemet stärks. Försvarsberedningen vill framhålla vikten av att totalförsvarets behov av drivmedel tas i beaktande inom ramen för denna omställning, inte minst i ett läge där elektrifieringen sker parallellt med att tillgången till fossila drivmedel eventuellt minskar. En del av fordonsflottan använder biogas som drivmedel. En ökad inhemsk

produktion av biogas kan därför bidra till försörjningssäkerhet och robusthet i transportsystemet. Inhemsk produktion av drivmedel ökar robustheten.

Sverige importerar idag råolja som raffinerats till olika drivmedel som bensin och diesel både för inhemsk konsumtion och export. Färdiga oljeprodukter importeras bland annat från våra grannländer. Sverige har via privata aktörer en viss lagring av olja som främst är avsedd för störningar i fredstid. Enligt lag är privata aktörer, till exempel oljebolag och stora användare inom industrin och kraftvärmeverk, skyldiga att hålla en viss nivå av beredskapslagring. Lagringen baseras på internationella förpliktelser inom det internationella energirådet (*International Energy Agency, IEA*) att hålla ett minimilager av olja. Sverige ska enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja under varje lagringsår ha ett beredskapslager som motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport, eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion under referensåret, beroende på vilken mängd som är störst. Ett potentiellt problem ur ett beredskapsperspektiv är dock att delar av lagret i enlighet med gällande lagstiftning kan vara förlagt utomlands.

Beredskapslagret ska bestå av oljeprodukter och råolja. Befintlig oljelagring är främst avsedd för att kunna användas vid störningar på den globala marknaden. Försvarsberedningen anser att möjligheten för staten att nyttja oljelagren för ändamål i samband med störningar vid allvarliga säkerhetspolitiska kriser och i krig bör ses över. Denna möjlighet fanns i tidigare lagstiftning.

I uppgiften ingår att årligen fastställa vem som är lagringsskyldig samt hur omfattande den enskilda lagringen ska vara. Energimyndigheten har en upprättad beredskapsplan för hur Sveriges beredskapslager ska användas vid allvarliga avbrott. Regeringen får idag besluta att ett lager får användas om bland annat EU-kommissionen konstaterat att det finns ett allvarligt försörjningsavbrott. Försvarsberedningen anser att lagringen bör ta höjd för att försörja totalförsvarsviktig verksamhet även vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig i vårt närområde.

Aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera sina respektive behov av drivmedel. Därefter kan regeringen fatta beslut om en eventuell reglering av hur beredskapslagring av olja ska kunna användas för att möta

totalförsvarets krav. Vad gäller drivmedelsförsörjning behöver aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet göra nödvändiga förberedelser för att säkra tillgången på drivmedel.

Det finns idag inga formella krav på att dessa aktörer ska ha drivmedels- och bränsleförsörjningsplaner trots att tillgången på drivmedel ofta är kritisk för att kunna upprätthålla verksamheten. I de fall planer finns har man oftast inte dimensionerat för en situation med krigsfara eller krig.

Försvarsberedningen anser att ett planeringskrav avseende drivmedelssäkerhet ska ställas på totalförsvarsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel. Krav ska också kunna ställas på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållning av drivmedel på regional och till del lokal nivå. Försvarsberedningen betonar vikten av att det i fredstid även måste finnas ett förberett nationellt system för prioritering av drivmedel. En sådan planering för drivmedelsförsörjning stärker även den fredstida krisberedskapen. Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med att utveckla alternativa drivmedel minskar sårbarheter och lindrar konsekvenser av uppkomna störningar.

### 10.3 Livsmedelsförsörjning

Produktion, distribution och tillhandahållande av livsmedel under höjd beredskap och krig är en väsentlig del i totalförsvarsplaneringen. Den svenska livsmedelsförsörjningen är viktig även för andra länder. Med EU- och Natomedlemskapen blir den svenska livsmedelsförsörjningen en del i en europeisk livsmedelsförsörjning. Robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning är en del av Natos sju grundkrav (*baseline requirements*) för nationell motståndskraft.

Det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget och klimatförändringarnas konsekvenser har påtagligt ökat säkerhetshoten mot Sveriges livsmedelsförsörjning. Livsmedel används mer frekvent som geopolitiskt påtryckningsmedel och klimatförändringarna påverkar förmågan att producera mat i Sverige. Som exempel medförde perioderna av torka 2018 och 2023 kraftigt försämrade skördar dessa år.

Livsmedelsförsörjning ska ses som ett helhetsbegrepp för den förmåga som behöver upprätthållas i alla led i livsmedelskedjan. Livsmedelsförsörjning innefattar primärproduktion, förädling och tillverkning, import och införsel, distribution och transport, samt dagligvaruhandel och servering. Livsmedelskedjan är beroende av tillgång till personal, fungerande it-system, finansiella system, energi, transporter och insatsvaror.

### 10.3.1 Livsmedelsberedskap

Livsmedelsberedskap handlar om verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. Verksamheten bedrivs av ett stort antal aktörer, bland annat myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda och företag.

Under de senaste 25 åren har Sverige saknat en planerad livsmedelsberedskap med särskilda förberedelser. Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Lagen innehåller inte några bestämmelser om att det ska finnas livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näringsämnen. En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan (dir. 2022:33). Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Försvarsberedningen konstaterar att livsmedelslagen är anpassad för fredstida förhållanden. I händelse av krig utesluter inte Försvarsberedningen att det kan behöva göras undantag från vissa fredstida lagar och regleringar. De närmare behoven av sådana åtgärder bör utredas.

Befolkningens förmåga att utstå umbäranden är den enskilt viktigaste faktorn för hur väl ett samhälle hanterar såväl kriser som krig. Ytterst handlar därför livsmedelsberedskap om överlevnad men är också viktigt för försvarsviljan. Försvarsberedningen anser att livsmedelsberedskapen i första hand bör inriktas mot att tillgodose befolkningens behov av nödvändiga livsmedel. Livsmedelsförsörjningen bör kunna upprätthållas flexibelt och vara uthållig

över tid. Uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen bör ske successivt och utvärderas löpande. Målet bör vara att hela befolkningen i alla delar av landet ska omfattas av en god livsmedelsberedskap.

Den demografiska utvecklingen samt förändringar i livsstil och kostvanor bör beaktas. Näringslivets struktur, konkurrenskraft samt teknikutvecklingen påverkar förutsättningarna. Utvecklingen av EU:s inre marknad, den gemensamma jordbrukspolitiken och handelspolitiken har stor betydelse, liksom effekter av klimatförändringarna.

EU:s inre marknad är det relevanta försörjningsområdet för Sverige. Medlemskapet i EU har även haft konsekvenser för försörjningsberedskapen i stort, till exempel genom att både handelspolitik och jordbrukspolitik i många avseenden är gemensam. Handeln med livsmedel och insatsvaror är således en förutsättning för vår försörjningsförmåga och har också betydelse för våra grannländers försörjning.

Sveriges livsmedelsberedskap bör dimensioneras för att motstå och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen på både kort och lång sikt. En välfungerande och robust livsmedelsförsörjning är avgörande för samhällets motståndskraft vid långvariga kriser. En av utgångspunkterna för livsmedelsförsörjningen är därför vad den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan kan tillgodose i relation till den kost som behöver säkerställas. För att upprätthålla primärproduktion och en fungerande förädlingskedja i krig behöver tillräcklig kapacitet tillgodoses redan i fred.

Förmågan att kunna producera mat i ett läge med marknadsstörningar eller att försörjningskedjor bryts är centralt för samhällets motståndskraft. Försvarsberedningen konstaterar att ökad försörjningssäkerhet för livsmedelsproduktionen är ett sätt att öka Sveriges beredskap.

Samhällets resurser bör riktas till dem som har störst behov. Kommunerna har genom sitt breda ansvarsområde en unik ställning och närhet till befolkningen. De ska ha kunskap om och förmåga att stödja utsatta och hjälpbehövande människor. Kommuner ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas bland annat vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor efter beslut av regeringen.

Befolkningen bidrar till livsmedelsberedskapen främst genom egenberedskap. Försvarsberedningen anser att den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig och att individen ska ha en beredskap för att klara en vecka utan stöd från det offentliga. Enskilda bör också i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.

Myndigheterna bör fortsätta med och utveckla informationsinsatser såsom beredskapsveckan, som beskriver och konkretiserar situationer som samhället bör förberedas för. Försvarsberedningen konstaterar att det saknas en tydlig och långsiktig målsättning och en helhetssyn på livsmedelsvärdekedjans roll och funktion i beredskapen. Den information som lämnas bör ge befolkningen kunskap om vad en lägre servicenivå från samhället kan innebära avseende livsmedelsförsörjning.

Försvarsberedningen noterar arbetet med en ny nationell livsmedelsstrategi, den så kallade *livsmedelsstrategin 2.0*. Strategin ska bland annat bidra till att den totala livsmedelsproduktionen ökar, främja svenskproducerade varor och minska vår sårbarhet i händelse av kris. Försvarsberedningen välkomnar detta arbete.

### 10.3.2 Inhemsk produktion

Den inhemska livsmedelsproduktionen är beroende av insatsvaror som till exempel mineralgödsel, växtskyddsmedel, utsäde och proteinfoder, samt drivmedel. Det behöver också finnas tillgång till el, värme och kyla. Minskad tillgång till insatsvaror skulle ge minskade skördar. Befolkningens behov av energi skulle då inte säkert kunna tillgodoses av den inhemska livsmedelsproduktionen. En robust inhemsk livsmedelsproduktion kan i stället upprätthålla försörjningsförmågan även under till exempel handelsstörningar. Det förutsätter antingen inhemsk framställning av insatsvaror eller beredskapslagring av sådana varor.

Försvarsberedningen konstaterar att klimatförändringarna påverkar Sveriges förmåga att producera mat. Perioden av torka med efterföljande översvämningar 2023 är ett exempel på detta. Enligt Jordbruksverket är 2023 års spannmålsskörd beräknad till 4,2 miljoner ton, vilket är 29 procent lägre jämfört med 2022. Att



genomföra åtgärder som anpassar livsmedelsproduktionen till ett förändrat klimat är ett sätt att stärka Sveriges livsmedelsberedskap.

Försvarsberedningen noterar att tillgång till insatsvaror kan användas som säkerhetspolitiskt påtryckningsmedel. Inhemsk framställning av insatsvaror skulle minska vårt beroende av stater som kan utgöra säkerhetshot mot Sverige. Försvarsberedningen anser därför att inhemsk produktion av insatsvaror bör främjas.

Trots att beredskapslagring i form av omsättningslagring har en initial investeringskostnad finns skäl att överväga beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror. Det främsta skälet är att beredskapslagring kan skapa ökad handlingsfrihet och ge tid för beredskapsåtgärder som exempelvis omställning av produktion och konsumtion. Försvarsberedningen anser därför att nationell beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror successivt bör byggas upp.

Försvarsberedningen noterar att EU-kommissionen har inrättat en mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser. Inom ramen för mekanismen finns verktyg för att bevaka marknadsförändringar och potentiella handelsstörningar.

Att tidigt upptäcka potentiella bristsituationer och ta fram underlag för regeringens och myndigheters beslut ökar förutsättningarna att vidta åtgärder som får effekt i rätt tid. Försvarsberedningen anser att myndigheternas förmåga att upptäcka onormala marknadsförändringar för råvaror och insatsvaror, störningar i handelsflöden och andra hot, samt göra konsekvensanalyser och ta fram beslutsunderlag behöver stärkas. Förmågan bör utvecklas nationellt inom ramen för försörjningsberedskapen, i samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Samarbetet och informationsutbytet med motsvarande funktioner i andra länder och inom EU bör utvecklas i syfte att kunna samordna nationella åtgärder med åtgärder på unionsnivå och internationellt.

### 10.3.3 Livsmedelsdistribution

Sverige har i dag cirka 3 000 livsmedelsbutiker i landets samtliga kommuner. Butikerna är dessutom serviceställen för post, paket och apotek. Om inte livsmedelsbutiker kan upprätthålla sina verksamheter under höjd beredskap och krig måste befolkningens tillgång till livsmedel tillgodoses på annat sätt. Ett sådant parallellt

distributionssystem skulle dock vara mycket kostsamt att bygga upp.

Försvarsberedningen anser därför att åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionaliteten i befintliga distributionskanaler så långt som möjligt bör eftersträvas. Ytterst kan det handla om att hålla ett tillräckligt antal butiker öppna i hela landet för att kunna förse befolkningen med nödvändiga livsmedel. Robusta livsmedelsbutiker bör ha tekniska system för autonom elförsörjning och lokal hantering av flera betalningsmetoder.

Livsmedelsbrist i samhället kan öka risken för incidenter och säkerhetstörningar mot till exempel handel och distribution. Befintliga säkerhetsåtgärder kan vara otillräckliga i ett ytterligare försämrat säkerhetsläge. Risken för våldsanvändning eller hot om våld kan inte uteslutas.

Även transporter av nödvändiga livsmedel behöver upprätthållas. Kylida och frysta livsmedel utgör i vardagen mer än hälften av mängden transporterade livsmedel, vilket kräver specialfordon och i vissa fall särskilt utbildade förare. Exempel på specialfordon är kylbilar och mjölktankbilar.

## 10.4 Vatten och avlopp

Dricksvatten är en resurs av central betydelse för liv och hälsa. Även många verksamheter, bland annat livsmedelsindustri och processindustrier är beroende av rent vatten. På samma sätt är avloppsrening av största betydelse för människors hälsa och för att förebygga sjukdomar.

Livsmedelsverket ansvarar för den nationella samordningen när det gäller beredningsplanering avseende dricksvattenförsörjning. Kommunerna ansvarar för tillhandahållandet av dricksvatten som en del av den kommunaltekniska försörjningen. Detta ansvar kvarstår även vid olika störningar och avbrott. De kommunala vattenverken står för ca 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen. Vissa kommuner har valt att lägga ned egna anläggningar och har därmed ingen egen dricksvattenproduktion inom kommunområdet.

Vid avbrott i dricksvattenproduktionen tillhandahåller kommunen nödvatten, det vill säga distribution av dricksvatten utan att använda ledningsnätet. Det är en logistisk utmaning att

tillhandahålla nödvatten och vattenreningstabletter till en kommuns alla invånare. Det kräver bland annat transporter, tankar och resurser i form av personal. Vattentäkter och kommunala vattenverk är sårbara för sabotage, både i fredstid och i krig.

Möjligheten att få fram tillräcklig mängd dricksvatten kan försvåras avsevärt vid krig. Det är därför viktigt att säkerställa att det så långt det är möjligt finns reservvattentäkter som kommunerna kan använda. Vattenverken är beroende av el och vid ett avbrott i elförsörjningen behöver det finnas reservkraft. Försvarsberedningen bedömer att det krävs ökad kunskap hos invånarna för att kunna hantera orent vatten, oavsett som det sker genom kokning eller vattenreningsteknik. Försvarsberedningen betonar också vikten av att dricksvattenproducenterna fortsätter arbeta för att utöka uthålligheten i de kommunala vattenverken och ledningsnäten.

För att kommunen ska kunna säkerställa tillgången till dricksvatten vid höjd beredskap och krig anser Försvarsberedningen att planeringen och logistiken kring dricksvattenförsörjningen bör stärkas hos kommunerna. Förutom att inventera och säkerställa möjligheter till reservvattentäkter konstaterar Försvarsberedningen att det kan finnas behov av att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar samt säkra tillgången på reservkraft för att säkerställa dricksvattenförsörjningen.

Försvarsberedningen anser att kommunerna i fredstid behöver planera för en prioritering av dricksvattenförsörjningen på lokal nivå som utgår från geografiska och andra praktiska förhållanden i den egna kommunen. Försvarsberedningen delar här MSB:s bedömning att kommunala dricksvattenproducenter behöver vidta åtgärder för att kunna upprätthålla produktionen av dricksvatten vid höjd beredskap och krig. Det kan bland annat handla om alternativ vattenförsörjning, exempelvis krigsvattenanläggningar, stärka nya eller befintliga beredskapsbrunnar och andra åtgärder för att hantera situationer med svårt skadad eller utslagen infrastruktur.

Dricksvatten, och i förlängningen därmed även vattenreningskemikalier, är en resurs av central betydelse för liv och hälsa. Vattenreningskemikalier behövs också för att säkerställa avloppshantering som är av stor vikt ur miljö- och hälsosynpunkt. Sverige saknar idag lager av reningskemikalier, vilket gör att rening av avloppsvatten och produktion av dricksvatten är beroende av import och fungerande leveranskedjor.

I departementspromemorian *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier* (Ds 2023:9) konstateras att en allvarlig brist på vattenreningskemikalier skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges vattenförsörjning och avloppshantering. Utredaren anser att fördelningen av en sådan kritisk resurs vid en allvarlig nationell brist måste kunna styras genom vissa gemensamma principer. Utredaren föreslår därför att en ny lag införs som gör det möjligt att omfördela kemikalier vid allvarliga brister.

Försvarsberedningen noterar att regeringen den 18 augusti 2022 tillsatte en utredning (dir. 2022:127) för att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster, det vill säga vattenförsörjning och hantering av avlopps- och dagvatten. Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och krig, samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2024.

Stora utsläpp av orenat avloppsvatten kan få allvarliga konsekvenser och fungerande avlopp är avgörande såväl för människors liv och hälsa som för skyddet av viktiga miljövärden. Det är dessutom en förutsättning för många verksamheters funktionalitet. Försvarsberedningen konstaterar att även avloppshantering är beroende av elförsörjning och tillgång till kemikalier.

Många kommuner har stora investeringsbehov i sina system för vatten och avlopp. Försvarsberedningen vill betona att dessa investeringar är centrala för samhällets funktionalitet och robusthet redan i fred och är därför inte något som ska bekostas inom ramen för satsningar på civilt försvar.

## 10.5 Försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter

Försörjning av sjukvårdsprodukter är beroende av en fungerande global marknad med regelbundna leveranser. Detta tillsammans med begränsade lager gör försörjningen av sjukvårdsprodukter sårbar. Kritiskt känsliga delar och beroenden finns i hela läkemedelssystemet, inklusive läkemedelstillverkare, partihandlare, slutförsäljare och användare.

Sverige har idag ingen omfattande nationell lagring av läkemedel. Socialstyrelsen förvaltar begränsade lager för vissa vacciner, antidoter för till exempel vissa kemiska och radionukleära händelser, infusionsvätskor samt viss sjukvårdsmateriel. Därtill finns inte heller någon skyldighet att lagerhålla bestämda mängder läkemedel för att säkerställa leverans- och tillhandhållande. Även för medicintekniska produkter saknas reglering om tillhandahållandeskyldighet.

De flesta läkemedel som används i Sverige är tillverkade och lagerhållna utomlands. En andel av de läkemedel som finns i landet är dessutom avsedda för leverans till andra länder. Apoteken och regionerna dimensionerar sina lager utifrån vardagens behov, inte utifrån behoven vid kris eller krig. Läkemedlen i det så kallade katastrof- och antidotsortimentet på sjukhus är avsedda som en begränsad akut buffert. På sjukhus kan det också finnas begränsade lager på avdelningar och mottagningar. Medicinska gaser och infusionsvätskor lagras vanligen lokalt.

Försvarsberedningen framhåller att en krigssituation kommer att ställa betydligt större krav och förändrade behov avseende försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 2021:19) att säkerställandet av nödvändig försörjning av sjukvårdsprodukter (läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning, livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial) är avgörande för att upprätthålla förmågan inom hälso- och sjukvården i vardag, i fredstida kris och i krig. En ökad robusthet kan enligt utredningen bland annat uppnås genom att större volymer av kritiska sjukvårdsprodukter lagras i Sverige i nära anslutning till de platser där vården bedrivs.

Vidare föreslår utredningen att grunden i en förstärkt lagerhållning ska utgå från sjukvårdens lagerhållning för ordinarie verksamhet. Ett sådant system möjliggör att lagrade sjukvårdsprodukter kan nyttiggöras i vården samtidigt som de omsätts i hög utsträckning vilket minimerar risken för destruktions och negativ klimatpåverkan.

Utredningen utgick vidare från tre principer i arbetet med att stärka försörjningsberedskapen. Det behöver finnas 1) mer sjukvårdsprodukter i Sverige, 2) ett bättre resursutnyttjande av de förnödenheter vi har och 3) en säkerställd förmåga till distribution

av dessa förnödenheter. Utredningen föreslog därför ett system i fyra nivåer, där grunden utgörs av baslager på apotek och i hemmet. På nästa nivå föreslog utredningen omsättningslager nära marknadens aktörer, nödvändiga för vård som inte kan anstå. På en tredje nivå skulle det finnas statliga beredskapslager för vissa produkter, exempelvis sådana som inte förbrukas i ett normalläge eller vars efterfrågan kan öka dramatiskt i vissa situationer. Därutöver föreslår utredningen en produktionsberedskap i Sverige för vissa produkter.

Som ett resultat av utredningens förslag har vissa förändringar införts i Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) vilka bland annat innebär krav på vårdgivare att ha de sjukvårdsprodukter som behövs för att kunna ge god vård, på öppenvårdsapotek att ha lagerhållning anpassade efter behoven samt ökade krav på partihandlares leveransskyldighet till sjukhusapotek.

Vidare har bland annat Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket fått en rad olika regeringsuppdrag kopplade till läkemedelsförsörjningen. Dessa berör bland annat försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården, kartläggning av produktionskapacitet inom läkemedelsområdet, tillgång på läkemedel och medicintekniska produkter i syfte att förebygga och hantera bristsituationer, identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedlen och därtill tillhörande medicintekniska produkter inför fredstida kriser, höjd beredskap och krig, utreda frågor om omsättningslagring av vissa läkemedel i syfte att säkerställa en god försörjningsberedskap och att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.

Försvarsberedningen noterar att regeringen den 16 februari 2023 gav Socialstyrelsen i uppdrag att med stor skyndsamhet köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård. Inom ramen för detta får Socialstyrelsen köpa in sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till ett värde av högst 500 miljoner kronor under 2023. Socialstyrelsen ska vid genomförande av uppdraget ha dialog med berörda aktörer i den utsträckning som myndigheten bedömer är lämpligt, till exempel med kommuner och regioner samt myndigheter som Läkemedelsverket och Försvarmakten.

Egenberedskap är en del i samhällets arbete med att trygga patienters tillgång till läkemedel och förbrukningsartiklar. Sedan den

1 mars 2023 rekommenderar Socialstyrelsen en månads beredskap i hemmet av läkemedel och förbrukningsartiklar som förskrivits av hälso- och sjukvårdspersonal. Syftet är att stärka beredskapen och minska sårbarheten hos patienter, hälso- och sjukvård och apotek.

I enlighet med ett regeringsuppdrag har Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket (TLV), Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans analysera och lämna förslag om utformningen av ett ändamålsenligt och kostnads-effektivt system med beredskapsapotek. Systemet ska tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig. Uppdraget delrapporterades den 31 mars 2023.

I delrapporteringen föreslås att beredskapsapoteken ska vara skyldiga att planera för och säkerställa att deras verksamhet kan upprätthållas även vid fredstida kris samt under skärpt och högsta beredskap. Utöver detta presenteras förslag på krav vad gäller öppethållande, lokaler, elektricitet, personal, it-system och distanshandel. Systemet med beredskapsapotek ska utformas under 2023 och kommer att innefatta förslag avseende antalet beredskapsapotek och geografisk placering för dessa. Uppdraget, som samordnas av TLV, ska slutrapporteras i december 2023.

Försvarsberedningen välkomnar de många åtgärder som vidtagits för att stärka försörjningen av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter.

## 10.6 Försörjning av grunddata

Grunddata definieras som uppgifter inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället. Skatteverket är sektorsansvarig myndighet för sektorn försörjning av grunddata. Övriga myndigheter i sektorn är Bolagsverket, Lantmäteriet samt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Skatteverket ansvarar för centrala och kritiska grunddata och är värmyndighet för Valmyndigheten som bland annat ansvarar för it-stödet för allmänna val och folkomröstningar.

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn avser grundläggande information (grunddata) om personer, företag, fastigheter

och geografi som behöver kunna göras tillgänglig för olika aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Grunddata har ett tydligt skyddsvärde och stort beroende av digital teknik som i hög grad kontrolleras av privata aktörer, exempelvis genom lagring i molntjänster. Försvarsberedningen anser att det behövs grundläggande åtgärder för att höja rådigheten och robustheten och påbörja beredskapsutvecklingen såväl inom beredskapssektorn som inom beredskapsmyndigheterna Skatteverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, DIGG och Bolagsverket.

Försvarsberedningen konstaterar att den senaste översynen av lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig och krigsfara med mera gjordes 1993–1994. Det finns behov av att se över denna lagstiftning givet den digitala utvecklingen och att skattesystemet har ändrats. Pågående utredningar och nyligen lämnade betänkanden om eventuellt kommande uppdrag inom DIGG:s områden, framför allt statlig post och e-legitimation, kan innebära förslag om ytterligare åtgärder för att stärka robustheten inom dessa områden.

## 10.7 Elektroniska kommunikationer och post

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att allt fler samhällssektorer präglas av ökad digitalisering och sammankoppling av informationssystem och infrastruktur. Denna utveckling är på många sätt positiv och skapar förutsättningar för välbefinnande, produktivitet samt tillgång till service och information. Digitaliseringen medför samtidigt komplexa beroendekedjor där en aktörs svagheter kan utgöra en risk för andra aktörer.

Post- och telestyrelsen (PTS) är sektorsansvarig myndighet för sektorn Elektroniska kommunikationer och post. Myndighetens uppdrag inom ramen för det civila försvaret är att tillse tillgången på säkra och effektiva elektroniska kommunikationsmedel samt en väl fungerande posttjänst. Övriga myndigheter i sektorn är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenska kraftnät och Trafikverket. Trafikverket och Svenska kraftnät är myndigheter med omfattande digitala kommunikationsnät som är viktiga för samhällets funktionalitet.



Privata företag står för merparten av den samhällsviktiga infrastrukturen inom området. För att upprätthålla infrastrukturen för elektroniska kommunikationer behövs ett väletablerat strategiskt och operativt samarbete mellan staten och näringslivet. Sedan 2005 finns det frivilliga samarbetsforumet Nationella tele - samverkansgruppen mellan myndigheter och företag med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar i samhället. Telesamverkansgruppen består av myndigheter och de största operatörerna inom området för elektronisk kommunikation. Inom Regeringskansliet förbereds nu ett förslag att lagreglera samverkansgruppen och ge PTS utökade möjligheter att planera och samordna uppgifter inom sektorn inför eller vid fredstida kriser och höjd beredskap.

Säkra kommunikationstjänster tillhandahålls även av MSB i form av Rakel, SGSI (*Swedish Government Secure Intranet*) och Webbaserat informationssystem (WIS). Även kommunala stadsnät har en betydelsefull roll för samhällsviktiga kommunikationstjänster och fibernät till hushåll och företag ägs till stor del av privat företag, fiberföreningar och byalag.

För att totalförsvaret ska kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp är upprätthållandet av nödvändiga elektroniska kommunikationssystem av stor betydelse för aktörer inom samtliga sektorer. Privata företag och privatpersoner är också i behov av att såväl få information via internet, radio och tv som att kunna kommunicera. Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av i Ukraina visar att upprätthållandet av de civila kommunikationssystemens funktionalitet kan få stor betydelse för det militära försvarets möjligheter att lösa sina uppgifter.

Hot mot system för elektroniska kommunikationer kan utgöras bland annat av omfattande och långvariga avbrott i elektroniska kommunikationer till följd av cyberangrepp och fysiskt sabotage mot teleanläggningar. Skada kan åsamkas på infrastruktur både på land och under vatten, förstärkare längs kabelanläggningar och på yttre delar av radiolänk- och radioanläggningar. Hot mot telekommunikationer i krig kan utgöras av angrepp mot telefastigheter där viktiga funktioner som transmissionsnoder, tjänstenoder, televäxlar och driftledning riskerar att förstöras.

Även sabotage och intrångsattacker kan i en konflikt fortsatt skapa kaos i samhället.

Den ökade digitaliseringen har inneburit att allt fler tar emot information via digital post, inte minst från myndigheter. Detta förutsätter säkra och effektiva elektroniska kommunikationsmedel. Verksamheter som innefattar distribution av brev och paket fyller fortsatt en viktig funktion och kan komma att öka i höjd beredskap och krig. Denna distribution är sårbar för elavbrott, sabotage samt störningar i väg- och järnvägsnäten. Särskilt viktiga robustgörande åtgärder i postsektorn är reservkraft till postterminaler och drivmedel till postbilar. Försvarsberedningen noterar att Postfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2023:4) innehåller en del som rör totalförsvarets behov av posttjänst vid höjd beredskap. Betänkandet har remitterats och remisstiden gick ut i juni 2023.

Försvarsberedningen konstaterar att system som används i vardagen kommer vara av stor betydelse för totalförsvaret även under höjd beredskap och krig. Därför är det av vikt att såväl i fred som i krig kunna upprätthålla totalförsvarsviktiga nät och tjänster som sektorn har ansvar för, vilket är helt avgörande för att säkerställa funktionalitet i annan samhällsviktig verksamhet och samhället i stort.

Försvarsberedningen anser att det behöver vidtas åtgärder för att stärka robusthet i viktiga nät och tjänster. Det kan exempelvis handla om att fiberlösningar används i högre utsträckning, anskaffande av reservkraft för viktiga anläggningar, stärkt skydd av viktiga anläggningar, upprättande av reservdelslager av förbrukningsvaror och reservmaterial så som mobila basstationer och master. Åtgärder bör också vidtas för att upprätthålla funktionalitet vid befintliga ledningsplatser och andra skyddade anläggningar av betydelse för att upprätthålla förmågan till nationell, regional och internationell kommunikation.

## 10.8 Byggnads- och reparationsberedskap

Erfarenheter från Ukraina visar att det under krig är nödvändigt med beredskap och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig

funktionalitet. Förmågan att upprätthålla funktion genom reparationer har också betydelse för försvarsviljan.

Att upprätthålla en så kallad reparations- och röjningsberedskap är därför viktig. Mellan 1944 och 2007 fanns Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB). Det var en beredskapsorganisation för byggnads- och anläggningsverksamhet. BRB organiserade företag inom den civila byggindustrin och hade i stort sett alla svenska byggföretag som medlemmar.

Verksamheten omfattade byggbranschen och var uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag som hade ingått avtal eller andra överenskommelser med staten. Försvarsmakten samverkade med berörda myndigheter i enlighet med förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen och slöt överenskommelser med relevanta företag i syfte att organisera och förbereda byggnads- och reparationsberedskapens verksamhet som förberedelser för höjd beredskap och krig.

BRB omfattade när den var som störst 50 000 personer som tillsammans med maskiner och tyngre arbetsfordon kunde genomföra olika röjnings-, mark-, bygg- och anläggningsarbeten. BRB skulle vara verksamt under krig och, om regeringen så beslutade, vid krigsfara och vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Försvarsberedningen anser att en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret skall återupprättas.

Försvarsmakten måste kunna kravställa uppgifter mot en sådan organisation och ha förmåga att nyttja egna fältarbetsresurser i gränsytan mot densamma. För att säkerställa tillgång till kritisk infrastruktur bör detta prioriteras samtidigt som övriga samhällets behov i möjligaste mån tillgodoses.

Det rör sig bland annat om samordning av transporter och behov av fältarbeten vilket är en förutsättning för att kunna bedriva stöd till allierade stridskrafter på svenskt territorium. Förmågan att samordna reparationer och byggnationer av tillfälliga och permanenta förbindelser och övriga tillfälliga byggnationer bör samordnas på myndighetsnivå och lägre nivåer.

Försvarsberedningen föreslår att den materiel som krävs för verksamheten i beredskapsorganisationen bör säkerställas genom avtal eller andra överenskommelser med staten. Den personal som

krävs för tjänstgöring inom beredskapsorganisationen bör vara krigsplacerad. Försvarsberedningen anser vidare att samverkan med andra länder behöver utvecklas för att hantera gränsöverskridande infrastruktur.

Mellan åren 1944 och 2005 fanns även det så kallade driftvärnet. Driftvärnet var en militär organisation och en del av hemvärnet. Det hade till uppgift att skydda myndigheters eller företags anläggningar och egna verksamhet och fick inte utan medgivande av myndigheten eller företaget användas för andra uppgifter. Det var inledningsvis knutet till BRB. Försvarsberedningen anser att i uppbyggnaden av en ny beredskapsorganisation med uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret bör även, inom verksamheter där så befinner lämpligt, återupprättande av en organisation liknande driftvärnet övervägas.

# 11 Finansiell stabilitet och beredskap

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar hur det finansiella systemet kan utgöra en direkt måltavla eller utnyttjas indirekt i ett krig. Motståndaren vill skada medborgarnas förtroende för samhällets institutioner, skada landets rykte internationellt, binda begränsade resurser och försvåra effektivt beslutsfattande. Genom att störa eller få det finansiella systemet att bryta samman kan en motståndare utöva utpressning, hota, vilseleda, skapa social oro och hamstring. Allt för att försämra landets motståndskraft. Erfarenheterna från kriget visar dock samtidigt att det finansiella systemet i Ukraina kunnat upprätthållas väl. Betalningar och finansiella transaktioner har kunnat fortsätta fungera utan större störningar trots rysk påverkan.

Hushållens konsumtion, utbetalningar av löner, betalningar mellan privatpersoner och företag respektive mellan företag är avgörande för att samhällsekonomin, och därmed samhället i stort, ska kunna fungera. Angrepp mot den finansiella sektorn kan innefatta att slå ut eller allvarligt inskränka möjligheten att göra betalningar mellan enskilda, företag och myndigheter. För att möta detta hot anser Försvarsberedningen att den finansiella sektorns motståndskraft måste vara hög.

Finansmarknaderna är i stor utsträckning globala vilket innebär att störningar långt utanför Sveriges gränser även påverkar det svenska finansiella systemet. Det finansiella systemet är därtill beroende av att både elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Sådan infrastruktur kan komma att utgöra en måltavla för en fiende, både inför och under ett väpnat angrepp. Det innebär att det måste finnas både en planering och övade förberedelser och reservförfaranden för att säkerställa det

finansiella systemets grundläggande funktionalitet, även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut.

### **11.1 Aktörerna i det finansiella systemet**

Det finns i Sverige flera nyckelaktörer som bidrar till det finansiella systemets funktionalitet. Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn finansiella tjänster. Finansinspektionen och Riksgäldskontoret är beredskapsmyndigheter inom sektorn.

Riksbanken är en central aktör, men som myndighet under riksdagen omfattas inte Riksbanken av regeringens förordningar och ingår formellt inte i beredskapssektorn.

En av de viktigaste uppgifterna för Finansinspektionen är att i samverkan med Riksbanken se till att betalningssystemet fungerar så långt det är möjligt, även under höjd beredskap och krig. Andra samhällsviktiga funktioner är sparande och finansiering, försäkring och finansiell stabilitet.

Samtliga övriga beredskapssektorers förmåga är starkt beroende av privata aktörer såsom banker, försäkringsbolag och andra företag som exempelvis hanterar kontanter och tillhandahåller infrastruktur för massbetalningar. Den finansiella sektorn består till cirka 95 procent av privata aktörer.

Banker, kreditkortsföretag och försäkringsbolag har viktiga roller, liksom branschorganisationer, till exempel Svenska Bankföreningen, och finansiella infrastrukturföretag, till exempel Bankgirot, Nasdaq OMX, Euroclear Sweden AB, Bankomat AB samt värdetransportföretag, till exempel Loomis och Nokas.

### **11.2 Riksbankens roll vid höjd beredskap**

Enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering får regeringen, efter samråd med Riksbanken, förordna om valuta-reglering om Sverige är i krig eller krigsfara.

Försvarsberedningen konstaterar att förutsättningarna att upprätthålla prisstabilitet och finansiell stabilitet förändras i grunden under höjd beredskap och i krig, bland annat skulle den globaliserade

finansmarknaden omedelbart justera värdet på till exempel den svenska kronan och svenska statsobligationer.

Riksbankens guld- och valutareserv ska användas för att ge tillfälligt likviditetsstöd i utländsk valuta till banker verksamma i Sverige, intervensera på valutamarknaden och uppfylla Sveriges del i Internationella valutafondens (IMF) internationella långivning. Med hjälp av guld- och valutareserven kan Riksbanken i kris och krig erbjuda bankerna lån i utländsk valuta. På så sätt kan effekterna av en finansiell kris mildras.

Genom den nya riksbankslagen, lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank, som trädde i kraft den 1 januari 2023 ges Riksbanken ansvar för att allmänheten ska kunna göra betalningar i såväl krissituationer som inträffar under fredstid som i en situation där höjd beredskap råder. Inom ramen för ansvaret får Riksbanken meddela föreskrifter som riktar sig mot företag inom betalningsområdet.

Riksbanken ska bland annat samordna berörda företags arbete med planering inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, anordna utbildningar och övningar samt vid behov aktivera en ledningsfunktion för samordning och informationsdelning under en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Riksbanken ska även övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter.

Försvarsberedningen konstaterar att riksbankslagen ger Riksbanken ansvar, uppgifter och mandat som bidrar till en förstärkning av den samlade förmågan att upprätthålla betalningssystemet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I praktiken innebär ansvaret att Riksbanken har en samordnande, kravställande och övervakande roll.

Den samordnande rollen innebär att Riksbanken ska samordna förebyggande och förberedande arbete med företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. I en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap ska Riksbanken även aktivera en ledningsfunktion för att dela information mellan berörda aktörer och samordna hantering av den aktuella situationen samt samverka med regeringen och berörda myndigheter.

Den kravställande rollen innebär att Riksbanken får meddela föreskrifter som definierar vilka verksamheter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och vilka företag som omfattas. Företag som bedriver sådan verksamhet omfattas av

Riksbankens ansvar. Genom föreskrifterna får Riksbanken även definiera krav på berörda företag avseende planering inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, anordna utbildningar och övningar samt besluta om deltagande i Riksbankens ledningsfunktion som aktiveras vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Berörda företag har uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt.

Den övervakande rollen innebär att Riksbanken ska övervaka att företagen uppfyller de skyldigheter som följer av Riksbankens föreskrifter samt den nya riksbankslagen. Riksbanken får också besluta om de förelägganden som behövs för att företag ska följa uppgiftsskyldigheten och Riksbankens föreskrifter, beslut om föreläggande får förenas med vite.

Försvarsberedningen noterar att Riksbanken påbörjat förberedelser för att kunna leva upp till det nya ansvaret. Förberedelserna omfattar bland annat att utveckla, förankra och besluta om föreskrifter, att utveckla samverkansformer och inriktning för gemensamt arbete med företagen samt att utveckla former och inriktning för Riksbankens övervakning.

I uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende ingår att övervaka betalningssystemets stabilitet samt ansvaret för kontantförsörjningen i samhället och det så kallade RIX-systemet. RIX-systemet kan beskrivas som navet i det svenska betalningssystemet. Samtliga transaktioner mellan banker, clearingorganisationer och Riksgälden slussas genom RIX-systemet. Dagligen omsätts cirka 550 miljarder kronor i RIX. Riksbanken ska vidare kunna ge likviditetsstöd (nödkrediter) till enskilda banker vid en finansiell kris.

### 11.3 Sektorsansvar Finansiella tjänster

Genom sektorsansvarsrollen respektive riksbankslagen har Finansinspektionen och Riksbanken ett delvis överlappande ansvar i frågor med koppling till civilt försvar. I betänkandet *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16) konstaterar Betalningsutredningen att Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter i såväl det krisförberedande som det krishanterande arbetet behöver tydliggöras. Ändamålsenliga former för samverkan, särskilt när det



gäller operativ krishantering, bör enligt utredningen övervägas inom ramen för en samlad översyn. Utredningen anser också att det bör övervägas att Riksbanken, genom en ändring i riksbankslagen, blir skyldig att samråda med eller informera Finansinspektionen under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Även i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) konstateras att det finns särskilda utmaningar för arbetet i beredskapssektorn Finansiella tjänster kopplat till hur försörjningsanalys ska gå till då det inte går att ålägga Riksbanken någon uppgift på det sätt som kan ske med myndigheter som ingår i beredskapssektorerna. Vidare har utredningen Operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur (Fi 2023:B) i uppdrag att föreslå en funktion för operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorn. Utredningen ska även föreslå vilken myndighet som ska ansvara för funktionen och hur samverkan med andra berörda myndigheter bör regleras. Riksbanken anser att de uppgifter som faller under Riksbankens ansvar enligt Riksbankslagen uttryckligen ska undantas från beredskapsförordningens tillämpningsområde i syfte att skapa en tydlig ansvarsfördelning och undvika att beredskapsförordningen kommer i konflikt med lag.

Försvarsberedningen anser att det är viktigt att det inom betalningsområdet finns en fungerande och heltäckande struktur för planering och förberedelser inför höjd beredskap och krig, samt att det är tydligt hur hanteringen ska ledas. Att ha parallella strukturer för identiska uppgifter är inte effektivt. Försvarsberedningen vill understryka vikten av att frågan får en skyndsam lösning.

## 11.4 Betalningssystemet vid höjd beredskap och krig

Försvarsberedningen konstaterar att en av de mest påtagliga förändringarna i det finansiella systemet med bäring på totalförsvaret är den snabba nedgången i kontantanvändning, särskilt under det senaste decenniet. Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken, med enstaka undantag, kontor i varje län där den förvarade, lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. Sedan dess har kontanthantering genomgått en kraftig omvandling. Den tekniska utvecklingen med internetbankernas framväxt har lett till att många

bankkontor har slagits igen och alla bankkontor hanterar inte längre kontanter.

Banker och näringsidkare har drivit på den tekniska utvecklingen för att minska kostsam och personalintensiv kontanthantering. Sammantaget har nya tekniska lösningar, färre bankkontor och byte av sedlar och mynt på kort tid förändrat användningen och behovet av kontanter i samhället.

För att betalningar ska kunna göras vid allvarliga störningar, i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap, är det viktigt att det finns redundans i betalningssystemet. Det finns ett värde i att betalningar kan göras på olika sätt och med olika betalningsmedel. Det är också positivt om de olika betalningssätten inte är beroende av en och samma bakomliggande infrastruktur. Samtidigt som kontanter har minskat i betydelse i den fysiska handeln till förmån för framför allt kontokort har tjänsten Swish kommit att bli ett alltmer gångbart betalningssätt. Swish bygger på en delvis oberoende betalningsinfrastruktur i förhållande till den som kortbetalningar går genom. I de fall kortbetalningar inte fungerar till följd av problem hos en enskild kortutgivare, kort-inlösare eller de internationella kortnätverken erbjuder en tjänst som Swish därmed ett alternativt betalningssätt.

Ett behov av omfattande volymer av betalningar off-line kan komma att uppstå vid större störningar som till exempel då elektroniska kommunikationer slås ut till följd av ett cyberangrepp. Kontanter kommer att i viss utsträckning kunna bidra till ökad redundans i betalningssystemet, men de kommer inte att ensamma räcka till för att klara betalningsbehoven i samhället ens under kortare offlinelägen. Aktörerna på betalningsmarknaden är eniga om att kontanta betalningar inte kan vara mer än ett komplement till digitala betalningar i en sådan situation. Det beror på att kontantkedjan i samhället har anpassat sig till nuvarande nivå på kontantanvändningen, där under tio procent av transaktionerna i den fysiska handeln görs med kontanter.

MSB uppmanar i sina råd till privatpersoner att som en förberedelse för krissituationer ha beredskap att kunna betala på flera olika sätt. Utöver att ha en reserv av kontanter i mindre valörer hemma kan detta till exempel innebära att ha konton i olika banker, kort från olika betalkortsleverantörer, tillgång till mobila

betalningslösningar och dessutom att ha flera alternativ för internet-uppkoppling och flera alternativ att identifiera sig elektroniskt.

Betalningsutredningen hade regeringens uppdrag att bland annat analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser och vid höjd beredskap och krig. Utredningen har i sitt betänkande *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16) gjort bedömningar och lämnat en rad förslag som syftar till att stärka denna förmåga.

Försvarsberedningen delar utredningens bedömning att näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor såsom receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel bör acceptera flera betalningssätt inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer.

Ett alternativt betalningssätt är att ta emot digitala betalningar när internetuppkoppling saknas vilket till exempel innebär att betalning med bankkort och betalterminal sker även om internet-uppkoppling saknas. Infrastrukturen och processerna för betalningar med bankkort när internetuppkoppling saknas finns redan på plats och denna typ av betalningar kan därför ske när sedvanliga elektroniska kommunikationer inte fungerar. Ett behov av omfattande volymer av digitala betalningar utan internet-uppkoppling kan komma att uppstå vid större störningar, till exempel då elektroniska kommunikationer slås ut längre perioder. Dock uppstår olika typer av risker som behöver hanteras mellan aktörerna. Vid längre avbrott i elektroniska kommunikationer kan likviditetsriskerna bli utmanande och det kan då vara motiverat att staten går in och lyfter av en del av bankens risk genom att garantera likviditetslån till näringsidkare. Betalningsutredningen föreslår en ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar i syfte att skapa bättre förutsättningar för elektroniska betalningar off-line för livsnödvändiga varor. Försvarsberedningen ser förslaget som ett värdefullt sätt att skapa fler betalningsmöjligheter i en krissituation, höjd beredskap och krig.

Även i fall där aktörer inom handeln normalt tar emot kontanter tvekar de inför att ta emot kontantbetalning om kassasystemet inte är tillgängligt, till exempel som en följd av ett längre strömavbrott eller att systemet är utsatt för en cyberattack. Detta för att inte bryta mot regler om kassaregister i skatteförfarandelagen om de tar emot kontantbetalning utan möjlighet att registrera köpet och

tillhandahålla kvitto. Betalningsutredningen föreslår att Skatteverket ges möjlighet att göra undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Försvarsberedningen ser det som värdefullt att gå vidare med förslaget.

Ett relativt nytt fenomen är så kallade kryptovalutor. Kryptovalutor är inte beroende av banker för att verifiera transaktioner och det finns ingen som garanterar värdet. De flesta kryptovalutor har hittills använts som spekulativa investeringar snarare än som betalningsmedel. En anledning till detta är att de saknar egenskaper som förknippas med betalningsmedel, till exempel att vara brett accepterade för betalningar och behålla sitt värde över tid. Finansinspektionen och andra europeiska tillsynsmyndigheter har varnat för placeringar i virtuella valutor. Det är också bekant att dessa valutor används i brottsliga sammanhang. Kryptovalutor kan inte mäta sig med centralbankspengar när det gäller säkerhet och trygghet och accepteras inte heller i butiker.

## 11.5 Totalförsvarsplanering i finanssektorn

Försvarsberedningen understryker vikten av att, i enlighet med kraven i förordningen om statliga myndigheters beredskap (2022:524), fortsätta utvecklingen av en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och krig i finanssektorn.

Totalförsvarsplaneringen i finanssektorn behöver innefatta tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörerna i det finansiella systemet och utvecklade planer för att hantera förväntade problem avseende kontanthantering, elförsörjning och elektroniska kommunikationer under höjd beredskap och krig.

Såväl finansiella som säkerhetspolitiska problem som uppstår i andra länder kan snabbt spridas och påverka även Sveriges finansiella system. Även det internationella finansiella systemet är sårbart för avbrott i infrastrukturen för elektroniska kommunikationer. Finanssektorns internationella beroenden måste därför beaktas, till exempel inom ramen för bedömningar av valuta- respektive guldreservens storlek. På samma sätt måste beaktas att andra länder,

särskilt Estland, Lettland och Litauen, är beroende av svenska banker för sin finansiella stabilitet.

Försvarsberedningen konstaterar att en längre störning eller ett sammanbrott i det finansiella systemet kommer att utgöra en svår påfrestning för hela samhället. Oavsett om det beror på en antagonistisk aktör, handhavandefel eller har andra orsaker kan en situation uppstå där varken el eller elektroniska kommunikationer fungerar under en längre period.

Beredningen understryker att privatpersoner, offentliga aktörer och näringsidkare måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter. Under höjd beredskap och i krig är detta särskilt viktigt för att upprätthålla försvarsvilja och motståndsanda i samhället.

Myndigheter inom beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet ansvarar för att samhällets utbetalningar, till exempel barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning, dagersättning och dagpenning för pliktpersonal och pension, ska fungera vid höjd beredskap och krig. Myndigheterna i sektorn är Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket och Statens servicecenter, med Försäkringskassan som sektorsansvarig myndighet. Verksamheten inom beredskapssektorn bedrivs i huvudsak av det offentliga med undantag för arbetslöshetskassorna som är ekonomiska föreningar. Kommunerna ansvarar för försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen (2001:453).

Statens skatteintäkter i form av uppbörd är inte tydligt utpekade som en viktig samhällsfunktion i den nya strukturen. Enligt Skatteverket kommer dock uppbördsfrågorna fortsatt hanteras inom beredskapssektorn. I uppbördsprocessen ingår förutom olika typer av beskattning, även den kritiska kommunavräkningsprocessen. Försvarsberedningen anser att uppbörden är central för samhälls-ekonomi och att den måste hanteras inom beredskapssektorn.

Den svenska socialförsäkringen omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. Försäkringen, inklusive hantering och lagring av uppgifter, är en viktig del av de offentliga trygghetssystemen och har stor betydelse, inte bara för enskilda, hushåll och företag, utan för hela samhälls-ekonomi. Försäkringskassans uppdrag är att besluta om och betala ut en stor del av de förmåner som ingår i

socialförsäkringen. Försäkringskassan har identifierat att administration och utbetalningar av ersättningar till stora grupper av personer, där ersättningen har en stor betydelse för personernas försörjning och som betalas ut över en längre tid, utgör nationellt samhällsviktig verksamhet.

Försäkringskassan har redovisat ett regeringsuppdrag att analysera och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara i enlighet med 117 kap. socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan har valt att även inkludera familjebidrag till totalförsvarspliktiga, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning med tilläggsförmåner eftersom dessa ersättningar betalas ut av Försäkringskassan och tillhör myndighetens prioriterade förmåner vid krig eller krigsfara.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan tillsammans med Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen genomfört en analys av möjliga utbetalningssätt för massutbetalningar. Den gemensamma slutsatsen är att det enda utbetalningssätt som är möjligt är utbetalning till bankkonto i enlighet med statens betalningsmodell. Försäkringskassan har därför inte i detalj analyserat alternativa utbetalningssätt eller betalningsmedel.

Det finns således ett flertal externa beroenden som påverkar förutsättningarna för att ersättningar ska nå mottagarna vid kris, krig eller krigsfara. Myndigheten är beroende av statens betalningsmodell fungerar, det vill säga de regelverk och strukturer som hanterar statens betalningar och som förvaltas av Riksgälden, liksom att den infrastruktur fungerar som behövs för att utbetalningarna ska nå mottagarens bankkonto. Det finns vidare ett avgörande beroende av egen, men också andra aktörers samhällsviktiga digitala infrastruktur och tjänster. I det fall kritiska delar inom it-infrastrukturen inte är tillgängliga kommer det innebära att förutsättningar inte finns för att utbetalningarna ska kunna nå mottagarens bankkonto.

Utöver de grundläggande komponenterna i infrastrukturen (RIX-systemet, bankgiro, bankernas tillhandahållande av bankkonton osv) framhåller Försäkringskassan beroendet till Bank-ID, som är den absolut ledande leverantören av tjänst för digital identifiering och som används av i princip samtliga aktörer i det finansiella systemet inklusive Försäkringskassan. Bank-ID är en

kritisk komponent för myndighetens förmåga att upprätthålla god kapacitet för mottagande och handläggning av ärenden. Försvarsberedningen konstaterar att Bank-ID drivs av ett privat företag. Försvarsberedningen konstaterar vidare att det i regeringens budgetproposition för 2024 föreslås 40 miljoner för 2024 och 2025 för utveckling av en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå. Förslaget följer av EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster (*Electronic Identification, Authentication and Trust Services, eIDAS*), som bland annat innebär att det ska bli obligatoriskt för EU:s medlemsstater att anmäla en e-legitimation på högsta tillitsnivå. En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå. Ett delbetänkande redovisades den 16 oktober 2023. Slutbetänkande ska lämnas den 31 maj 2024.





## 12 Transporter

Transportsektorn är grundläggande för samhället i fred. I krig har transportsektorn stor betydelse för att säkerställa de viktigaste totalförsvarsfunktionerna. Flertalet samhällsviktiga verksamheter är beroende av transportinfrastruktur och transporter. Sektorn har en central roll i att upprätthålla den svenska ekonomin i höjd beredskap och i krig.

Transporter av personal och varor är vidare en förutsättning för Försvarsmaktens mobilisering, försörjningssäkerhet och förmåga att verka. Det är också en sektor vars funktionalitet har stor betydelse för allierade staters försörjning, särskilt för allierade i Norden och Baltikum. Transporter är också avgörande för genomförandet av Natos militära operationer i vår del av Europa.

För Sverige är det centralt att navigations- och passagerättigheter i enlighet med havsrätten upprätthålls.

Transportsektorn är i sin tur beroende av andra samhällsfunktioner, bland annat el- och drivmedelsförsörjning samt elektroniska kommunikationer för att kunna fungera.

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn transporter bedrivs till största delen av privata företag. Viss verksamhet, till exempel tågtrafikledning, Luftfartsverkets flygledning, Trafikverkets färjetrafik, sjötrafikinformation och isbrytarverksamheten, utförs direkt av statliga myndigheter. Annan verksamhet, så som underhåll av vägar och järnväg, flygplatsjänst, lokal och regional kollektivtrafik samt viss färjetrafik bedrivs på entreprenad eller av offentligt ägda bolag.

I beredskapssektorn transporter ingår den sektorsansvariga myndigheten Trafikverket samt beredskapsmyndigheterna Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Dessa har alla uppgifter som är av central betydelse för upprätthållandet av ett fungerande transportsystem.

Försvarsberedningen noterar att det finns ett stort underhållsbehov inom svensk transportinfrastruktur. Detta påverkar även totalförsvaret negativt. Försvarsberedningen understryker vikten av en god och väl underhållen transportinfrastruktur.

Trafikverket tar vart femte år fram underlag för regeringens infrastrukturproposition och ska i detta beakta totalförsvarets krav samt ta in synpunkter från berörda myndigheter. Infrastrukturpropositionen ligger i sin tur till grund för Trafikverkets arbete med att ta fram ett förslag till en 12-årig nationell infrastrukturplan och det parallella arbetet i regionerna med att ta fram länsvisa infrastrukturplaner. Bland annat Försvarsmakten bereds möjlighet att ge synpunkter på dessa planer. Försvarsberedningen anser att det är av stor vikt att totalförsvarets behov beaktas.

Huvuddelen av transportinfrastrukturen är offentligt ägd, till största del av staten. Det finns dock undantag, exempelvis hamnar. Ett ytterligare undantag utgörs av det omfattande enskilda vägnätet som förvaltas av samfälligheter och enskilda. Dessa vägar kan få stor betydelse för totalförsvaret i händelse av krig.

Försvarsberedningen noterar att Trafikverket har ett pågående uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka förmågan avseende krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter. Beredningen anser att såväl i detta arbete som i Trafikverkets pågående arbete med att ta fram underlag inför den infrastrukturproposition som ska läggas 2024 måste behoven utifrån Natos operationsplanering i möjligaste mån beaktas, även i det fall Sverige ännu inte är medlem.

Då många sektorer och samhällsfunktioner är beroende av en fungerande transportinfrastruktur för sin verksamhet vid höjd beredskap och krig krävs en relevant och konkret totalförvarsplanering inom transportsektorn. Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2015* (Ds 2017:66) att omfattande skador kan förväntas på transportinfrastrukturen under ett krig på svenskt territorium.

Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker vikten av transportinfrastruktur och transporter för samhällets funktionalitet och de militära och civila försvarsansträngningarna samt civilas möjlighet att fly strider. Erfarenheterna pekar också på behovet av tillgång till reparations-

resurser och reservdelar för att upprätthålla transportinfrastrukturen, men även på vikten av ett flexibelt förhållningssätt för att möta transportbehov även när vägar eller trafikslag är otillgängliga. Reservförfaranden som inkluderat exempelvis manuell trafikledning och användning av diesellok har också varit viktiga för att upprätthålla transportkapaciteten under rådande krig.

Trafikverket har pekat på att nybyggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap är avgörande delar i myndighetens förmåga att vid höjd beredskap och krig kunna reparera och vidmakthålla transportinfrastruktur och transportresurser.

Försvarsberedningen anser att detta arbete behöver utgå från de behov totalförsvaret har avseende en funktionell och redundant infrastruktur och behöver göras tillsammans med Trafikverkets entreprenörer. Det understryker vidare behovet av ett system med krigsviktiga företag som har förberett och planerat för att delta i dessa delar av totalförsvaret.

## 12.1 Totalförsvarsplaneringen i transportsektorn

Försvarsberedningen framhöll i *Motståndskraft* att totalförsvarsplaneringen i transportsektorn bland annat bör syfta till att identifiera vilka kritiska delar av transportinfrastrukturen som är nödvändiga att upprätthålla i krig och därefter planera för alternativa funktionssätt, transportsätt och transportvägar. Denna bedömning ligger fast.

Totalförsvarsplaneringen måste omfatta alla delar av transportsystemet, det vill säga transportinfrastruktur, transporter och logistik. I dag involveras emellertid bara i mycket begränsad omfattning de privata aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga transporttjänster på land, i luften och till sjöss. Försvarsberedningen anser att dessa på bättre vis än idag behöver involveras i planeringen inför höjd beredskap och krig.

### 12.1.1 Påverkan av Natomedlemskapet

Sveriges Natomedlemskap innebär delvis nya krav också för transportsektorn. Nato har pekat ut robusta transportsystem som

ett av alliansens sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft. Åtgärder och förberedelser avseende dessa grundkrav syftar till att säkerställa att dessa sektorer kan motstå angrepp eller störningar och fortsatt ge stöd till Natos militära operationer.

Vid Natos toppmöte i Vilnius 2023 enades medlemsstaterna om övergripande riktlinjer för de sju grundkraven, inklusive transporter, till stöd för nationella mål och planering. Försvarsberedningen konstaterar att det kommer att krävas en regelöversyn och regelsamordning med berörda allierade stater avseende transporter av allierade förband och materiel till och från Sverige och på svenskt territorium. Detta kan till exempel handla om tull- och gränspassagefrågor och regelverk för tåg som blandar gods- och persontransport. Här har också EU-samarbetet avseende militär mobilitet en viktig roll.

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) att det kommer att vara avgörande för Sverige och Nato att upprätthålla förbindelser västerut, bland annat via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtland och Norrbotten till de norska hamnarna i Trondheim och Narvik samt via Öresundsområdet. Transportvägarna genom Sverige blir också centrala för övriga allierade i försvaret av de östra medlemsländerna.

Om sjövägarna i Nordatlanten störs så försvaras möjligheterna för USA och Nato att förstärka och försvara de nordliga och östliga allierade. Sjöförbindelserna till och i Östersjöområdet är således avgörande för Natos förstärkningsoperationer.

Sverige är centralt också för att säkerställa Finlands försörjning. Det gäller såväl land- som sjö- och lufttransporter. Inte minst hamnarna längs Bottniska viken är viktiga i detta sammanhang. Försvarsberedningen konstaterar att Gotland är beroende av sjö- och lufttransporter för militär och civil försörjning. Försörjningen av Nordnorge kan till del också förväntas gå via Sverige.

Beredningen betonar särskilt behovet av att genomföra nödvändiga förberedelser redan i fred för de behov som Nato-medlemskapet aktualiserar. Vidare måste dessa förberedelser medge visst nyttjande även innan regeringen har beslutat om höjd beredskap, exempelvis för att medge tidig frambasering av trupp i

Norden och Baltikum men också för att kunna genomföra nödvändig övningsverksamhet.

Beredningen understryker vikten av att totalförsvarsplaneringen inom transportsektorn inkluderar konkret planering för ledning och genomförande av transporter av större militära förband. Beredningen konstaterade i *Allvarstid* att världlandsstödet och därmed sammanhängande logistik och underhållsresurser behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark men även andra länder som i alliansens operationsplanering förväntas erhålla stöd. Världlandsstödet måste ses som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell, vilken omfattar bland annat transporter, där staten, kommuner, regioner och näringsliv är en del i planeringen. Eftersom sådan planering inte har genomförts på mer än tjugo år och den nu ska innefatta även allierade förband kan relevanta regelverk, i den mån de fortfarande gäller, behöva ses över. Det kan också behövas nya förordningar för att möjliggöra att transporter kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller inte minst militära järnvägs-transporter.

Transportsektorn har stor betydelse inom ramen för ett starkt ekonomiskt försvar. Det måste finnas totalförsvarsplanering för transporter på central, högre regional och lokal nivå för att upprätthålla en tillräcklig försörjningssäkerhet. För att den inhemska industriproduktionen så långt som möjligt ska upprätthållas i krig krävs att import såväl som export fortgår även i krig. Detta ställer krav på fungerande transporter på alla nivåer.

Nittio procent av Sveriges import och export transporteras sjövägen. Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges hamnar och sjöfart därför är av stor betydelse för totalförsvaret, inklusive för förmågan att ta emot stöd, men också för försörjningen i vår region. Idag ägs merparten av landets cirka 55 hamnar av kommunala bolag. Transportinfrastrukturen för hela transportkedjan, inklusive till och från hamnar, måste utvecklas i samverkan mellan Trafikverket, Försvarsmakten, beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner samt näringslivet.

### 12.1.2 Kollektivtrafik

Kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig, bland annat för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser och andra militära personaltransportbehov. Kollektivtrafiken är även viktig för pendling till skola och arbetsplatser och därmed för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheters funktionalitet. Vikten av kollektivtrafiken kan förväntas öka om biltrafiken i en situation av höjd beredskap och krig begränsas på grund av till exempel ransonering av drivmedel och el, brist på reservdelar.

Försvarsberedningen noterade i *Motståndskraft* att genomslaget för frågor rörande höjd beredskap och krig i kollektivtrafikplaneringen varierade och att ansvaret för kravställning och uppföljning vad avser höjd beredskap gentemot regionala kollektivtrafikmyndigheter var oklart. Försvarsberedningen menar att de nyinrättade civilområdena, tillsammans med länsstyrelserna, liksom den sektorsansvariga myndigheten Trafikverket, här har viktiga uppgifter att fylla. Hur ansvaret ska fördelas bör snarast regleras. Beredningen vill också understryka behovet av totalförsvarsplanering och förmågehöjande åtgärder även för kollektivtrafiken.

### 12.1.3 Prioriteringar inom transportsektorn i krig och i fred

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft* att det under höjd beredskap och krig kommer att finnas behov av att prioritera transportresurser. Sådana prioriteringar kan bli föremål för svåra avvägningar mellan olika samhälleliga behov, till exempel militära behov kontra civila behov. Vid höjd beredskap och i krig kommer civilområdena att vara centrala i denna prioritering.

Försvarsberedningen understryker behovet av att tidigt under kommande försvarsbeslutsperiod undanröja alla osäkerheter rörande ansvaret för förberedelser och planering av totalförsvarsviktiga person- och godstransporter vid höjd beredskap och krig.

Övriga sektors beroende av transporter gör att totalförsvarsplaneringen på transportområdet behöver samordnas mellan flera olika aktörer, trafikmyndigheterna, Försvarsmakten, Myndigheten

for samhällsskydd och beredskap (MSB), övriga sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter, civilområden, länsstyrelser, regioner och kommuner, offentliga och privata ägare av infrastruktur samt övriga privata aktörer inom transportsektorn. Planeringen i fred för höjd beredskap och krig kommer att behöva genomföras på alla nivåer utgående från de behov som kan identifieras genom bland annat den militära operationsplaneringen och bedömda behov i samhället i övrigt inklusive industrins behov.

Försvarsberedningen anser därför att Trafikverket, i enlighet med förslaget i *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50), ska genomföra försörjningsanalyser avseende transporter som innefattar såväl infrastruktur som transporttjänster, det vill säga transportörer och logistikcentrum. Beredningen understryker vidare vikten av att planerna övas.

Med en totalförsvarsplanering som omfattar konkreta handlingsplaner samt investeringar för att öka robustheten kan den sammantagna förmågan att hantera krigssituationer inom transportsektorn förbättras. Att på så vis upprätthålla en grundläggande funktionalitet inom transportsektorn vid höjd beredskap och krig är en förutsättning för att åstadkomma funktionalitet även inom andra sektorer.

## 12.2 Utvecklingsbehov kopplade till totalförsvaret i transportsektorn

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft* att det krävs investeringar för att möjliggöra både anpassning av existerande infrastruktur samt nybyggnationer, i syfte att öka motståndskraften och beredskapen för krigsförhållanden. Planeringen för detta leds av sektorns beredskapsmyndigheter i nära dialog med bland annat övriga beredskapssektorer, civilområden, näringsliv och Försvarsmakten.

Investeringsbehoven inom transportsektorn ur ett totalförsvarsperspektiv bedöms av MSB bland annat handla om anläggningar, stärkt robusthet för kritisk infrastruktur, ledningssystem samt vissa fordon och lager av vissa förbrukningsvaror. MSB pekar även på behoven av kritisk reservinfrastruktur som reservhamnar och reservflygplatser, där ansvar och långsiktig finansiering behöver utredas.

Vidare pekar MSB på behovet av robusthöjande investeringar i kollektivtrafiken samt investeringar i fungerande flygtrafiktjänst och tillgängliga flygplatser. MSB föreslår också utveckling av regionala förstärkningsresurser med ledningsresurser, reservbroar, vägfärjor samt förmåga till reparationsarbete av trafikinfrastruktur.

Vissa resurser, som exempelvis tågagnar, ingår också i en europeisk pool av materiel. Dessa har således Sverige inte full råddighet över. Det finns också relativt få specialiserade vagnar, som exempelvis flakvagnar för transport av tunga fordon.

Försvarsberedningen noterar att transportsektorn, genom sin betydelse för andra sektorer och det militära försvaret, bör ges hög prioritet i en balanserad utveckling av den samlade totalförsvarsförmågan inom ramen för de samlade resurserna. Behov och förutsättningar för transporter ser emellertid olika ut i norra och södra Sverige, vilket också måste avspeglas i planeringen.

Det krävs en analys av vilka investeringar i exempelvis transportinfrastruktur som utifrån ett totalförsvarsperspektiv måste göras omgående och vilka som, med ett acceptabelt risktagande, kan hanteras på längre sikt i ordinarie nationella infrastrukturplaner. Trafikverkets pågående arbete med att ta fram underlag för den kommande infrastrukturpropositionen samt att föreslå åtgärder för att stärka krisberedskap och civilt försvar utgör viktiga grunder för denna analys.

Försvarsberedningen anser att samverkan med andra länder behöver utvecklas för att hantera gränsöverskridande infrastruktur, såsom Öresundsbron samt järnvägsförbindelserna mellan Sverige och Norge respektive Sverige och Finland. Det är vidare viktigt att säkra möjligheterna till järnvägsförbindelser till kontinenten, via tågfarjor eller andra alternativ, även i de fall sträckningen över Öresund och Danmark inte är tillgänglig. Trafikverket har ett pågående uppdrag avseende detta. Försvarsberedningen betonar vikten av att säkra redundans i södra Sverige för tungtransporter på både väg och järnväg.

Regeringen har rekommenderat 11 projekt avseende transportinfrastruktur för medfinansiering från EU-fonden för ett sammanlänkat Europa. Dessa projekt, som bland annat inbegriper utveckling av Malmabanans kapacitet och åtgärder vid flera Europavägar, har även betydelse för den militära rörligheten. Med det svenska medlemskapet i Nato öppnar sig också möjligheten för Nato-



finansierade investeringar i viss transportinfrastruktur. Dessa investeringar är knutna till konkreta militära behov som framgår av Natos operationsplanering.

Försvarsberedningen understryker att det är viktigt att Sverige tidigt identifierar ett antal objekt som uttryckligen efterfrågas i Natos operationsplanering som kan presenteras för övriga allierade och som därmed kan få Natofinansiering eller annan bilateralt överenskommen finansiering. Ett uppdrag avseende detta bör ges till transportmyndigheterna och Försvarsmakten gemensamt.

### 12.3 Det militära försvaret och transportsektorn

Försvarsmakten, och allierade staters förband, kommer att vara i behov av stöd från olika delar av transportsektorn. Utöver tillgång till fungerande transportinfrastruktur kommer Försvarsmakten, som kan ha särskilda krav vilka inte är prioriterade av andra aktörer, att ha behov av civila fordon och fartyg samt transporttjänster. Planering bör bedrivas för att Försvarsmakten efter behov ska kunna nyttja de fordon, fartyg samt luftfarkoster som finns i statlig ägo. Exempel på sådana är Sjöfartsverkets helikoptrar och isbrytare. För att åstadkomma ett rationellt nyttjande av dessa typer av statliga resurser är det viktigt att ansvariga myndigheter vid upphandling tar hänsyn till totalförsvarets behov.

Vid höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om att tillämpa förfogandelagstiftningen vilket ger Försvarsmakten och andra statliga myndigheter möjligheter att disponera privata transportresurser. Ett sådant förfogande behöver förberedas genom ett system för uttagning av fordon, luftfartyg och fartyg i enlighet med förordningen (1992:391) om uttag av egendom för totalförsvarets behov. Ett sådant arbete har påbörjats.

Försvarsberedningen anser att det är angeläget att Försvarsmakten fortsätter att förbereda för en tillämpning av förfogandelagstiftningen på transportområdet. Försvarsberedningen noterar samtidigt att detta är ett intrikat och resurskrävande system som också har fått delvis andra förutsättningar när exempelvis fartyg har flaggats ut och besättningarna inte längre är svenska. För att säkerställa tillgången på sjötransporter kommer rådgivningen över resurser att vara av stor vikt. För fartyg som är registrerade i Sverige

råder svensk jurisdiktion. Under höjd beredskap ges staten, genom befintlig fullmaktslagstiftning, per automatik full rådgighet över hela den svenskflaggade handelsflottan. Det innebär bland annat att svenskflaggade fartyg inte får framföras var de vill eller bära vilken last de vill utan tillstånd från myndigheterna. Svensk personal eller utländska medborgare som är bosatta i Sverige kan, om regeringen föreskriver om allmän tjänsteplikt, ianspråkta för tjänstgöring under höjd beredskap. Utländsk personal som inte är bosatt i Sverige kan inte ianspråkta med stöd i regelverket om totalförsvarsplikt. Försvarsberedningen anser att tillgången på sjötransporter under höjd beredskap behöver säkerställas så långt som möjligt. Detta arbete behöver göras i nära samverkan med näringslivet.

Beredskapsmyndigheter bör också överväga behov av transportresurser vid höjd beredskap och anmäla sina eventuella behov till den myndighet som beslutar om uttagning, det vill säga Försvarsmakten, när det kommer till fordon och fartyg samt Transportstyrelsen när det kommer till luftfartyg.

## 12.4 Samverkan mellan aktörer i transportsektorn

Försvarsberedningen anser att olika former för förberedelser och planering tillsammans med, och kravställningar gentemot, de privata aktörerna på transportområdet bör utvecklas för att sammantaget skapa en mer robust förmåga vid höjd beredskap och krig. Sådana krav kan inkludera att någon eller några myndigheter bemyndigas föreskriftsrätt och ansvar för tillsyn och stöd.

Försvarsberedningen framhöll i *Motståndskraft* att Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, bör leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna. Inom ramen för beredskapssektorn transporter utvecklas nu samarbetsformer mellan sektorns aktörer på både nationell och regional nivå. Beredningen understryker vikten av att detta arbete fokuserar på höjd beredskap och krig samt att arbetet forceras. Transportsektorn är avgörande för Sveriges samlade motståndskraft och i det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läge som nu råder måste förberedelser och planering för höjd beredskap och krig påskyndas.

## 13 Ordning och säkerhet

Ordning och säkerhet är en beredskapssektor som leds av Polismyndigheten och som i övrigt innefattar Tullverket, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. En övergripande uppgift för sektorn är att upprätthålla sin ordinarie verksamhet samt att säkra att rättskedjan fungerar i alla nivåer av kris eller krig.

Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och hela sektorns verksamhet är idag utformad för fredstida verksamhet. Erfarenheterna från Ukraina visar att det finns ett tydligt behov av en kraftig förstärkning av polisen för att fullgöra uppgifterna i krig. Det innefattar bland annat behov av tyngre fordon för säkra transporter med skydd och framkomlighetsförmåga anpassade för krig. Det innefattar också vapen och personlig utrustning som kommunikationssystem, skyddsutrustning, uniformer och persedlar som är anpassade för krig. Även skyddade lokaler och platser där verksamheten kan fortgå, trots krigsförhållanden, är av vikt.

Polismyndigheten har, tillsammans med Försvarsmakten, en central roll vid höjd beredskap och i krig då det i huvudsak är dessa myndigheter som utövar statens våldsmonopol.

### 13.1 Polismyndighetens roll vid höjd beredskap

Polismyndighetens uppgifter vid höjd beredskap och krig består bland annat i att fortsätta upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheterna inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Det kan då också bli aktuellt att stödja Försvarsmaktens mobilisering med trafikdirigering och bevakning, bistå vid utrymning av

civilbefolkning och avspärrning samt motverka plundring och upplopp.

Inom Säkerhetspolisens verksamhet ryms bland annat personskydd för statsledningen, kontrapionage och författningsskydd. Flera av Säkerhetspolisens verksamheter i höjd beredskap och krig utgör stöd till viktiga totalförsvarsfunktioner. Strategisk hot- och sårbarhetsreduktion och säkerhetsskydd är en förutsättning för funktionen hos samhällsviktig verksamhet. Säkerhetspolisen bidrar också till en samlad lägesuppfattning genom att bidra med underrättelseinformation. Vid höjd beredskap är det av största vikt att rättskedjan upprätthålls. Kriget i Ukraina visar hur viktigt det är för försvarsviljan att landets ledning kan fortsätta synligt beslutsfattande oavsett yttre förutsättningar. Skyddet av statsledningen är en central förmåga i totalförsvaret.

Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på polisiär verksamhet att öka. Delar av civilbefolkningen kommer att lämna sina hem för att undkomma stridigheter. Brottslighet som till exempel plundring och våld mot kvinnor kan komma att öka.

Polismyndigheten har också en del i gränsövervakningen i händelse av krig. Andra uppgifter som tillkommer vid höjd beredskap är utredning av brott mot ransonerings- och prisregleringsbestämmelser som kan träda i kraft vid höjd beredskap samt handräckning vid uttag av egendom eller tjänster för totalförsvarets behov.

Medlemskapet i Nato förstärker också vikten av uppgifter för totalförsvaret i sektorn ordning och säkerhet. Enligt Natos sju grundkrav (*baseline requirements*) för nationell motståndskraft finns förväntningar på en allierad stat att bland annat uppnå en viss förmåga att säkra beslutsfattandet och skydda statsledningen, eskortera och bevaka utländska förband enligt regelverket för världlandsstöd, kunna hantera stora befolkningsrörelser, kunna delta i hanteringen av masskadeutfall, samla bevis och dokumentera krigsbrott och bidra till skydd av kritisk infrastruktur.

## 13.2 Polisers ställning under krig

Polislagen (1984:387) gäller även i krig vilket innebär att polisens fredstida uppgifter kvarstår i en krigssituation. Därtill finns också

särskilda lagstadgade bestämmelser om polisens uppgifter i krig. Enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig är en polis skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. En polis, som enligt särskilda bestämmelser, deltar i rikets försvar tillhör Försvarsmakten under krig. Enligt kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig bör en uniformerad polis, när omständigheterna kräver, ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order inte har givits. Om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett angrepp, får Försvarsmakten begära det av Polismyndigheten. Polismyndigheten kan avslå en sådan begäran om poliser redan utför nödvändiga uppgifter i det civila försvaret. Av regleringen följer att en polisman som varaktigt tjänstgör vid Säkerhetspolisen får tas i anspråk för rikets försvar endast i den mån krigshändelserna gör det absolut nödvändigt.

Polismyndigheten ska även i enlighet med lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap lämna den hjälp som behövs vid utrymning av civilbefolkningen vid höjd beredskap och krig.

De poliser som deltar i krig ska enligt totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses vara kombattanter. Detta gäller även för de som tjänstgör som skyddsvakter samt personal från Tullverket som tjänstgör i gränsövervakning. Poliser i krig förväntas utföra uppgifter av såväl militär som civil karaktär. Försvarsberedningen bedömer att en angripare kommer att uppfatta all uniformerad personal som motståndare. Frågan om polisens kombattantstatus ses just nu över i utredningen om polisens beredskap (dir. 2023:143).

Försvarsberedningen anser att om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens personal är övade och förberedda på att agera under ett väpnat angrepp bidrar det till ett trovärdigt totalförsvaret och skapar en krigsavhållande förmåga.

### **13.3 Polisens förutsättningar att verka under höjd beredskap**

Höjd beredskap och krig kommer att kräva omfattande polisiära resurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig

verksamhet. Försvarsberedningen anser att det är av stor vikt att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ges de förutsättningar som krävs för att de ska planera för sina respektive uppdrag vid höjd beredskap och krig. En del av detta handlar om behovet av tyngre förmågor och utrustning anpassade för krig.

Som konstaterades i *Motståndskraft* (Ds 2017:66) bedömer Försvarsberedningen att de polisiära resurserna för en omfattande bevakning under höjd beredskap och krig är begränsade. Av den anledningen måste polisen förstärkas. För att kunna förstärka polisen vid beredskapshöjningar och i krig anser Försvarsberedningen att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i form av en beredskapspolis för höjd beredskap och krig.

Beredskapspolisen avvecklades 2012 efter att dåvarande Rikspolisstyrelsen framfört att funktionen inte längre behövdes. Som skäl för avvecklingen hänvisade regeringen bland annat till den då gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret, där uttag med bland annat civilplikt inte längre gjordes, samt den kraftiga ökningen av antalet poliser i tjänst (prop. 2011/12:1).

Försvarsberedningen understryker att de argument som då framfördes för ett minskat behov av en polisiär förstärkningsresurs inte längre är giltiga. Det säkerhetspolitiska läget har försämrats betydligt sedan dess. Regeringen har också aviserat att civilplikten inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet ska aktiveras. Beredningen föreslår att civilplikten också ska aktiveras för en återupprättad beredskapspolis.

Utredningen om polisens beredskap (dir. 2023:143) har i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap och krig. Gällande en polisiär förstärkningsresurs ska utredaren analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och, oavsett bedömning i sak, föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas.

Försvarsberedningen anser att tillskapandet av denna förstärkningsresurs brådskar och erinrar om det förslag som framlades i *Motståndskraft*.

Utöver översynen avseende en polisiär förstärkningsresurs ska utredaren också ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig samt bedöma om gräns-

övervakningen i krig bör organiseras på ett annat sätt än nuvarande system.

En del i denna förstärkningsresurs ska vara en återupprättad beredskapspolis för uppgifter i höjd beredskap och krig. Beredskapspolisen bör i huvudsak rekryteras bland värnpliktsutbildad personal som inte längre erfordras i Försvarmaktens krigsorganisation. Beredskapspoliser ska genom frivilligt åtagande och avtal kunna aktiveras också i fredstid.

### 13.4 Övriga aktörers roll under höjd beredskap

Rättskedjan bestående av bland annat polis, åklagare, domstol och kriminalvård utgör en av grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det är avgörande att rättskedjan upprätthålls även under höjd beredskap och krig. Säkerställande av grunddata såsom brotts- och spaningsregister är en förutsättning för rättskedjans funktionalitet. Rysslands fullskaliga invasion och pågående krig i Ukraina har visat på behovet av en fungerande rättskedja i fråga om krigsbrott samt hanteringen av krigsfångar.

Erfarenheterna visar också att ukrainska myndigheter byggt upp en organisation för att hantera krigsfångar utifrån Genèvekonventionens regelverk. I händelse av krig i Sverige, där Försvarmakten eller Polisen tar krigsfångar, kommer Kriminalvården att vara en viktig aktör som ska säkerställa interneringen. Idag finns dock en otydlighet i vem som har huvudansvar, och på vilket sätt samarbetet ska se ut, gällande hanteringen av krigsfångar.

Försvarsberedningen anser att Kriminalvården är en myndighet som behöver få större tydlighet kring sin roll avseende internering av krigsfångar. Samtidigt kommer Försvarmakten att ha en viktig roll i hanteringen av krigsfångar då det rör sig om militär personal under militärt befäl. Därtill behöver myndigheterna inom sektorn ordning och säkerhet planera och öva för hur arbetet avseende internering ska genomföras i krig.

Röda Korset har en stödjande roll till de offentliga myndigheterna i höjd beredskap och krig, en roll som är fastslagen i internationell rätt samt kommer till uttryck i svensk lagstiftning. Utöver detta ger svensk författning särskilda uppgifter till Svenska Röda Korset. Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysnings-

byrån i enlighet med förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar rörande krigsfångar och andra skyddade personer. Röda Korset har ett specifikt ansvar i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige (Totalförsvarets folkrättsförordning 1990:12).

Vid höjd beredskap ska Kustbevakningens personal och materiel enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten användas inom Försvarmakten för bland annat övervakning och transporter. Kustbevakningens ledning och den personal från Kustbevakningen som anses nödvändig ingår då i Försvarmaktens organisation. Det innebär att delar av den maritima förmågan i beredskapssektorn ordning och säkerhet och det civila försvaret övergår till Försvarmakten. Förvarsberedningen betonar vikten av att den koordinering som sker idag mellan Kustbevakningen och Försvarmakten bör ha en tydlig inriktning vad gäller planering och nyttjandet av Kustbevakningens resurser i höjd beredskap och krig.

Förvarsberedningen betonar att bevakningsföretagen har viktiga uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Att fortsätta upprätthålla allmän ordning och utföra trygghetsskapande åtgärder där många människor samlas kommer att vara en viktig uppgift för bevakningsföretag även i krig. De bevakningsföretag som bedöms vara av vikt för totalförsvaret bör utses till krigsviktiga företag (k-företag).

Idag bevakas statliga objekt till största del av privata bevakningsföretag. Detta innebär att staten i delar har avhänt sig den direkta kontrollen över säkerheten för dessa objekt. Förvarsberedningen anser därför att statliga myndigheter med betydelse för totalförsvaret bör överväga att bedriva bevakningen i egen regi.



## 14 Cybersäkerhet och digitalisering

Cybersäkerhet är en viktig del av totalförsvaret. Sveriges digitala robusthet måste stå stark såväl i fredstid som under höjd beredskap och krig. Detta gäller samtliga delar av samhället.

I *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2015* (Ds 2017:66) konstaterade Försvarsberedningen att cyberattacker är ett allvarligt hot mot befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden.

Enligt Natos strategiska koncept från 2022 kan en eller flera skadliga cyberaktiviteter nå nivån av väpnat angrepp och leda till att Nordatlantiska rådet åberopar artikel 5.

Erfarenheter från Ukraina visar på betydelsen av ett systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete och ett starkt cyberförsvaret, liksom på betydelsen av robusthet i elektroniska kommunikationer, god reparationsberedskap och samarbete mellan privata och offentliga aktörer.

Sedan *Motståndskraft* har digitaliseringen tilltagit ytterligare. Sverige är ett i internationell jämförelse i hög grad digitaliserat land. Informations- och cybersäkerhet blir därmed en fråga av vikt för hela totalförsvaret och samhället. Sveriges digitala tillgångar ska inte kunna förstöras, manipuleras eller hamna i en angräparers händer.

Sveriges digitala infrastruktur för samhällsviktiga funktioner måste vara så robust att den fungerar i hela konfliktskalan. Arbetet med informations- och cybersäkerhet samt digitalisering behöver gå hand i hand i syfte att skapa erforderlig säkerhet och robusthet i systemen, samtidigt som de positiva effekterna av den fortsatta digitaliseringen av samhället möjliggörs. I förberedelserna för höjd beredskap och krig behöver även planer upprättas för hur viktig information ytterst ska skyddas genom undanförelse eller förstöring.

Försvarsberedningen understryker vikten av en tydlig kravställning i fråga om informations- och cybersäkerhet inom totalförsvars viktig verksamhet, i såväl privat som offentlig regi, uppföljning av densamma samt behovet av god it-incidentrapportering. NIS 2-direktivet, som trädde i kraft 2023, innehåller rättsliga åtgärder för att öka den övergripande cybersäkerhetsnivån inom EU.

Den snabba teknikutvecklingen ger en kontinuerlig förändring av samhället och den militära operationsmiljön. Teknik som artificiell intelligens (AI) väntas ha betydande inverkan på samhällsutvecklingen under de närmaste åren. Digitaliseringen och teknikutvecklingen skapar helt nya möjligheter i samhället, men också nya sårbarheter.

Ett större beroende av digitala lösningar ökar kraven på att dessa lösningar och dess infrastruktur är robusta och pålitliga även i krig. Den digitala infrastrukturen, bland annat överföring via fiber, mobila kommunikationslösningar, säkra datacenter och satellitbaserad kommunikation måste ha en högre förmåga att motstå antagonistiska hot och attacker.

Sårbarheter finns även i privatpersoners internetuppkopplade enheter. Uppkoppling av vardagsföremål mot internet refereras ibland till som sakernas internet (*Internet of Things*, IoT). Inom IoT-teknologi finns ett flertal potentiella sårbarheter. Sårbarheterna måste hanteras på både hård- och mjukvarusidan. Även privatpersoner har ett stort ansvar för säkerheten på detta område.

Säkerhetsarbetet bland både statliga och privata aktörer har svårt att hålla jämna steg med den snabba digitala utvecklingen. Flera uppföljningar från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) visar på allvarliga brister i det systematiska informations- och cybersäkerhetsarbetet hos samhällsviktig verksamhet, inklusive offentlig sektor. Denna bristande fredstida förmåga riskerar bli ytterligare utmanad under höjd beredskap och krig med större förväntad brist på kompetens och komponenter och störningar i försörjningskedjor.

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft* bedrivs inte de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället solitärt. De är beroende av funktionalitet och säkerhet inom andra verksamheter. Arbetet med skydd för de mest skyddsvärda verksamheterna kan

därför inte bedrivs isolerat, utan måste ske koordinerat med det samlade arbetet med samhällets informations- och cybersäkerhet.

Hos många aktörer i samhället finns idag tydliga brister vad gäller både generella säkerhetsnivåer inom olika informationssystem och allmän säkerhetsmedvetenhet. Vid ett väpnat angrepp riskerar dessa brister att få stora konsekvenser om de inte åtgärdats.

Vid höjd beredskap och krig måste det finnas tillräcklig kraft och kompetens för att hantera cyberangrepp, särskilt inom de områden där totalförsvarsviktiga informationssystem i samhället drabbas. Förvarsberedningen bedömer att it-skyddet inom vissa områden inte kommer att vara tillräckligt. Om möjligt bör det finnas förberedda reservförfaranden som inte är beroende av fredstida it-stödsystem. Förvarsberedningen anser att särskild kompetens av vikt för totalförsvarets cybersäkerhet bör identifieras och knytas till berörda verksamheter.

Cybersäkerhet skiljer sig från cyberförsvar. Kärnan i det militära cyberförsvaret baseras i stället på förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i cyberdomänen.

## 14.1 Statliga myndigheters roll och beredskap

Idag omfattas statliga myndigheter av krav på informations-säkerhetsarbete och incidentrapportering enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I förordningen anges att statliga myndigheter själva ansvarar för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller de särskilda säkerhetskrav som krävs för att bedriva verksamheten. I förordningen betonas att behov av säkra ledningssystem ska beaktas.

Liknande krav gäller för viss samhällsviktig verksamhet hos många privata aktörer samt regioner och kommuner enligt lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, med den skillnaden att efterlevnaden av den regleringen omfattas av tillsyn. Lagen implementerar EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet).

MSB har med stöd av nämnda regleringar utfärdat föreskrifter med krav på systematiskt arbete med informationssäkerhet, incidentrapportering samt, när det gäller statliga myndigheter, krav

på att vidta säkerhetsåtgärder i informationssystem, samt när det gäller leverantörer av samhällsviktiga verksamheter, krav på att identifiera sig som en leverantör av samhällsviktig verksamhet och sedan anmäla detta till aktuell tillsynsmyndighet.

Statens energimyndighet, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Livsmedelsverket och Post- och telestyrelsen får också meddela föreskrifter om säkerhetsåtgärder enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster för sina respektive tillsynsområden. Socialstyrelsen får meddela sådana föreskrifter för Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsområde. Innan föreskrifterna meddelas ska MSB ges tillfälle att yttra sig.

I februari 2024 lämnar utredaren för direktiven om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS 2) och om kritiska entiteters motståndskraft (CER) förslag på hur de båda EU-direktiven ska kunna implementeras i Sverige. Det kommer innebära både fler krav på de verksamhetsutövare som omfattas och ett utökat tillämpningsområde till fler samhällsviktiga sektorer, inklusive offentlig förvaltning gällande informations- och cyberområdet. Tydlig kravbild, krav på incidentrapportering samt uppföljning av arbetet i form av tillsyn till fler samhällsviktiga sektorer bedöms kunna att stärka arbetet med Sveriges digitala robusthet.

År 2020 gav regeringen FRA, Försvarmakten, MSB och Säkerhetspolisen (SÄPO) i uppdrag att fördjupa samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC), i nära samverkan med Försvarets materielverk, Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen.

NCSC har utvecklats stegvis 2021–2023. Inom ramen för cybersäkerhetscentret har myndigheterna bland annat koordinerat arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter. Regeringen aviserade 2023 att centrets fortsatta verksamhet ska bedrivas med FRA som huvudman med motiveringen att myndigheten har den expertkunskap och förmåga som krävs för att samordna arbetet. Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå hur huvudmannaskap bör fungera. Inför den fortsatta verksamheten behöver även uppgifter, mandat och ansvarsförhållanden tydliggöras.

I regeringens skrivelse 2023/24:26 ger regeringen sin bedömning av de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnade

i rapporten *Regeringens styrning av samhällets informations och cybersäkerhet, både brådskande och viktig* (RiR 2023:8). Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens arbete inom området inte har varit effektivt utformat. Enligt RiR handlar den centrala bristen om avsaknad av strategiska avvägningar och prioriteringar som inriktar informations- och cybersäkerhetsarbetet.

Försvarsberedningen konstaterar att FRA:s huvudmannaskap för NCSC utreds. I sammanhanget vill beredningen framhålla frågan om dagens myndighetsstruktur är ändamålsenlig för att uppnå en samlad och samordnad styrning av informations- och cybersäkerhetsarbetet. Det kan övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet. Den estniska myndighetslösningen med *Information System Authority* (RIA) och dess uppdrag är särskilt intressant att analysera.

Försvarsberedningen anser därtill att samarbetet mellan myndigheter och näringsliv behöver stärkas. Cybersäkerhet är ett ansvar för såväl offentliga som privata aktörer på nationell, regional och lokal nivå. NCSC har en nyckelroll för att stärka privat-offentlig samverkan.

Idag är kunskapen och kompetensen inom informations- och cybersäkerhetsområdet, särskilt hos små- och medelstora företag, begränsad. I många fall saknas grundläggande kunskap och medvetenhet om hot och skyddsåtgärder. För att öka medvetenheten finns också ett behov av en sammanhållen ingång dit dessa företag kan vända sig för att få stöd. För att tillgodose behovet även hos mindre företag i näringslivet så genomförs en förstudie av MSB och Stöldskyddsföreningen. Förstudien innebär ett första steg där företag med begränsade it-säkerhetsresurser kan få information som rör informations- och cybersäkerhet i fred och i krig.

Aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar har idag påtagliga och ökande behov av tillförlitliga och säkra system för fast och mobil datakommunikation. Kommunikationslösningar måste vara utformade så att dessa kan användas under höjd beredskap och krig. Robust infrastruktur för dessa aktörer bidrar till ett stärkt totalförsvar. Regeringen har gett MSB och Trafikverket i uppdrag att planera ett nytt kommunikationssystem, Rakel Generation 2.

## 14.2 Hotbild och angrepp i fredstid samt under höjd beredskap och krig

De allvarligaste cyberangreppen utgörs idag primärt av operationer från statliga eller statsunderstödda aktörer. Dessa aktörer har både kompetens och resurser för att genomföra kvalificerade it-intrång. Flera statsaktörer har byggt upp avsevärda förmågor i syfte att kunna verka offensivt genom bland annat cyberattacker. Även enskilda aktörer har visat vilja och förmåga att orsaka skada.

Säkerhetspolisens erfarenheter visar att främmande makt har både avsikt och förmåga att utföra cyberangrepp som kan skada centrala samhällsfunktioner. Säkerhetspolisen konstaterar också att oavsett antagonist så räcker inte skydd mot angrepp på en övergripande nivå. Verksamheter måste kunna stå emot även i de värsta av lägen.

Säkerhetspolisen, den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och FRA har konstaterat att cyberattacker utförda av kvalificerade statliga och statsunderstödda angripare mot Sverige har ökat i omfattning och förmåga. Kina bedriver avancerat cyberspionage för att främja sin egen ekonomiska utveckling och utveckla sin militära förmåga. För detta syfte använder man sig av omfattande underrättelseinhämtning och stöld av teknisk kunskap, forskning och utveckling. Även Ryssland använder sig av cyberspionage för att försöka inhämta uppgifter om till exempel svensk infrastruktur, teknik och information. Detta görs oftast anonymt eller genom bulvaner.

Olika former av antagonistiska cyberaktiviteter måste idag betraktas som en normalbild. Att möta dessa angrepp är därför en del av den normala fredstida verksamheten hos berörda aktörer i Sverige.

I händelse av krig kan angreppen komma att ytterligare intensifieras och delvis se annorlunda ut. Det säkerhetsskydd på cyberområdet som kan bedömas vara tillräckligt i fred kan bedömas annorlunda i höjd beredskap och krig. Inför och vid krig kan svagheter och beroenden inom cyberområdet komma att ställas på sin spets och sannolikt kan angreppen ha mer förstörande karaktär.

Ett väpnat angrepp kan föregås av sofistikerade intrång i syfte att etablera möjlighet att aktivera skadlig kod för att sänka försvars-

förmågan och motståndskraften i samband med att ett väpnat angrepp inleds.

Hur cyberangrepp kan användas i en krigssituation avgörs i stor utsträckning före krigsutbrottet, av hur väl förberedda ett lands aktörer är att motstå och hantera cyberangrepp genom systematiskt och förebyggande informations- och cybersäkerhetsarbete. Det behövs kännedom om vilka informationssystem och vilken information som ska skyddas och på vilket sätt, kunskap om risker och hur dessa risker kan komma att förändras under höjd beredskap och väpnat angrepp, riskförebyggande arbete och förvaltande av förmåga till incidenthantering.

Vidare måste den digitala infrastrukturen, bland annat överföring via fiber, mobila kommunikationslösningar, säkra datacenter och satellitbaserad kommunikation vara tillräckligt robusta för att motstå antagonistiska hot och attacker.

Under höjd beredskap och krig kommer sannolikt personella resurser inom cybersäkerhetsområdet att behöva tillföras totalförsvarsviktiga verksamheter för att upprätthålla kritiska system och bidra till ökad uthållighet.

Försvarsberedningen noterar det uppdrag som Försvarsmakten under 2022 gav till Frivilliga Radioorganisationen (FRO), i syfte att möjliggöra att knyta civila cyberspecialister till totalförsvarsmyndigheter vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen anser att det krävs ytterligare åtgärder för att säkra kompetens och personella resurser till Sveriges cybersäkerhets- och informationssäkerhetsarbete i höjd beredskap och krig. Sverige har en stor it-sektor och många människor med kompetens på detta område. Försvarsberedningen understryker vikten av att engagera dessa personer i totalförsvaret. Detta bör prioriteras.

### 14.3 Internationellt samarbete

Under hösten 2022 presenterade Europeiska kommissionen och den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik ett gemensamt förslag till en cyberförsvarpolicy för EU. Policyn syftar till att bland annat stärka unionens cyberförsvarsförmågor, inklusive medlemsstaternas förmåga att genomföra gemensamma cyberoperationer

och stärka koordinering, informationsdelning och samverkan mellan cybersäkerhets- och cyberförsvarssektorerna.

Sverige kommer även, i linje med EU:s krav inom ramen för direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS 2) att ta fram en nationell cybersäkerhetsstrategi under 2024.

Förutom det arbete som bedrivs inom ramen för EU kommer även Natomedlemskapet att påverka Sveriges cybersäkerhetsarbete. En del av processen framgent bör inkludera vilka informationssystem eller processer som Sverige avser ha egen rådighet över, samt vad som av kostnads- och effektivitetsskäl görs bäst genom samarbete med EU eller Nato.

Nato har ett ökat fokus på strategiska cyber- och teknikfrågor, inte minst kopplat till de allierades intresse av att möta utmaningar från Ryssland, men även Kina. Nato har ett omfattande samarbete inom cyberområdet, samt kring strategiska teknologier.

Sveriges Natomedlemskap medför nya möjligheter till att stärka Sveriges cyberförsvarsförmåga, cybersäkerhet, cyberresiliens och säkerhet i bredare bemärkelse. Det medför även krav på Sveriges förmåga att samverka inom alliansen och med enskilda allierade. Nato lägger stort fokus på samverkan med den innovationsdrivna privata sektorn.

EU och Nato bör verka kompletterande och ömsesidigt förstärkande. Sverige bör verka för fortsatt utökat samarbete mellan Nato och EU. Onödig duplicering mellan organisationerna kan riskera hämma förmågeutvecklingen och bör undvikas. Samarbetet inom EU och Nato samt med strategiska partner bidrar till avskräckning och motståndskraft.



## 15 Försvarsvilja och psykologiskt försvar

Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvar. I ljuset av det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget behöver den svenska försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet. Ukraina har tydligt visat betydelsen av befolkningens motståndskraft och försvarsvilja för att stå emot ett angrepp.

Befolkningens känsla av samhörighet med och delaktighet i samhället har stor betydelse för försvarsviljan och viljan att delta och investera i totalförsvaret. Som allierad kommer försvarsviljan i Sverige att utgöra del av Natos samlade försvarsvilja, och ha sin utgångspunkt inte bara i Sveriges utan också i Natos samlade förmåga att skapa och upprätthålla försvarsviljan i alliansen.

Det psykologiska försvaret är operativt såväl i fred som i höjd beredskap och krig och bidrar till samhällets motståndskraft och till vår samlade förmåga att försvara landet mot väpnat angrepp.

Att säkerställa och upprätthålla befolkningens försvarsvilja är kärnan i det psykologiska försvaret. Det psykologiska försvaret, som utgör en viktig komponent i ett starkt totalförsvar, syftar till att så långt det är möjligt i höjd beredskap och i krig säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som i höjd beredskap och krig bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att bibehålla och stärka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att stå emot och avvärja påtryckningar.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Public service-företagen har en särställning genom sina breda uppdrag i allmänhetens tjänst, sin

stabila finansiering, de höga kraven på tillgänglighet och det förtroende allmänheten hyser för företagens verksamhet. Sveriges Radio och Sveriges Television ingår i det svenska totalförsvaret. Ett starkt public service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för public service roll även i höjd beredskap.

Informationsområdet förändras med teknik- och samhällsutvecklingen och det etableras snabbt nya mediavanor hos befolkningen. Den trenden förväntas fortsätta. I dag finns en stor mångfald av informationskanaler. Plattformar med användargenererat innehåll, som sociala medier, är viktiga kanaler för att nå inte minst yngre målgrupper med strategisk kommunikation och korrekt information även vid höjd beredskap. Dessa plattformar förväntas användas än mer för omfattande försök till informationspåverkan och psykologisk krigföring i höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser att det psykologiska försvaret kommer ställas inför nya problem till följd av den snabba teknikutvecklingen, särskilt vad gäller artificiell intelligens (AI), och de fortsatta förändringarna i informationslandskapet, inte minst i fråga om plattformar med användargenererat innehåll. Det psykologiska försvaret måste hålla jämna steg med denna utveckling för att vara effektivt.

Det psykologiska försvaret bygger på att vi som samhälle har fria, oberoende medier, en välinformerad och välutbildad befolkning och tillit mellan människor, till offentliga institutioner och till vår demokratiska rättsstat. Försvarsberedningen konstaterar att försvarsviljan och befolkningens motståndskraft, liksom tilliten i vårt samhälle, är något som kräver kontinuerligt arbete för att värnas och stärkas. Vårt öppna, demokratiska samhälle och det gemensamma samhällskontraktet utmanas från flera håll.

Myndigheten för psykologiskt försvar inrättades som ett viktigt steg i att utveckla vår psykologiska försvarsförmåga. Försvarsberedningen anser att det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, teknikutvecklingen och våra fortsatt förändrade medievanor kräver att Sverige fortsätter att utveckla det psykologiska försvaret. Inte minst handlar det om ett mer systematiskt arbete med fokus på att värna och stärka försvarsviljan. För att skapa en trovärdig förmåga är därtill förberedelser, planering för och övning av det psykologiska försvaret i höjd beredskap viktigt.

Försvarsberedningen anser vidare att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.

## 15.1 Psykologiskt försvar

Försvarsberedningen framhåller att det psykologiska försvaret innefattar tre huvudsakliga delar:

- att säkerställa befolkningens motståndskraft och försvarsvilja,
- att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt
- att förebygga samt identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer

Vidare finns offensiva delar i det psykologiska försvaret, som strategisk kommunikation och åtgärder i syfte att påverka en potentiell angripares förmåga och intention till angrepp.

Sverige måste redan i fredstid ha en sådan individuell och samhällelig beredskap och förmåga i det psykologiska försvaret att chockverkan av direkta hot om eller ett väpnat angrepp inte ska passivisera beslutsfattare och befolkning. Det är avgörande för att vi ska hinna sätta oss till motvärn, kunna mobilisera och med vapenmakt försvara vårt land och våra allierade, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva.

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2015* (Ds 2017:66) att det behövdes en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning av myndigheterna för att hantera frågor som rör psykologiskt försvar. Beredningen föreslog därför att utreda behovet av att inrätta en ny myndighet med det övergripande ansvaret för att utveckla och koordinera det psykologiska försvaret. Försvarsberedningen noterar det arbete som gjorts sedan dess, inklusive inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar, men ser fortsatt ett behov av åtgärder på området.

Framför allt anser Försvarsberedningen att det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget kräver ett mer systematiskt

arbete med och ytterligare insatser för att värna och stärka motståndskraft och försvarsvilja i Sverige på både kort och lång sikt, liksom förberedelser, planering för och övning av Sveriges psykologiska försvar inför höjd beredskap. Inrättandet av ett samverkansråd för psykologiskt försvar, som samlar ett flertal centrala aktörer för att samordna verksamhet inom det psykologiska försvaret, utgör en del i detta.

I det långsiktiga arbetet är det därtill viktigt att fortsatt höja kunskapsnivån och därmed minska mottagligheten för påverkanskampanjer hos allmänheten. Det är också viktigt att fördjupa förståelsen av utvecklingen på informations- och teknologiområdet så att strukturer och inriktning av det psykologiska försvaret kan anpassas över tid. Det är viktigt att understödja nationell forskning och studier på området, men också att dra lärdom av internationella erfarenheter.

Fientlig påverkan, inklusive otillbörlig informationspåverkan, är gränsöverskridande. Hantering av sårbarheter, och instrument för bemötande, har tydliga kopplingar till globala motsättningar mellan å ena sidan demokratiska stater, som vill upprätthålla den regelbaserade världsordningen, och systemrevisionistiska autokratier å andra sidan, vilka utmanar densamma. Sverige delar säkerhetsutmaningar med övriga EU- och Natoländer, liksom likasinnade globala partnerländer.

Inom både EU och Nato pågår omfattande samarbeten för att stärka gemensam lägesuppfattning och situationsmedvetenhet, motståndskraft samt svarsåtgärder på dessa områden. Betydande kraft läggs på hantering av fredstida och pågående hot, under tröskeln för angrepp. Det innefattar EU:s och Natos utveckling av instrument för att motverka otillbörlig informationspåverkan. EU har utvecklat en särskild verktygslåda för hantering och bemötande av fientlig och otillbörlig informationspåverkan.

Både EU och Nato bygger också upp förmågan till strategisk kommunikation, i vilken den svenska förmågan integreras.

Vid sidan av EU och Nato finns också flera parallella internationella processer som syftar till att stärka internationella samarbeten för att bemöta fientlig påverkan, som inbegriper strategiskt viktiga partnerländer som USA, Kanada, Storbritannien, Australien, Japan och Sydkorea.

## 15.2 Försvarsvilja

Försvarsberedningen understryker försvarsviljans fundamentala betydelse för vårt lands försvar och för ett fungerande totalförsvar. Totalförsvaret bygger på befolkningens försvarsvilja, dess engagemang, förmåga att utstå umbäranden och gemensamma motståndskraft under höjd beredskap och krig.

Befolkningens försvarsvilja grundläggs redan i fred, för att kunna upprätthållas och ge effekt i krig. En stark försvarsvilja växer ur insikten om vad det är som ska försvaras, om den egna insatsens värde, samt ur modet och förmågan att utföra denna insats även när det bygger på personliga risker och motståndaren upplevs som övermäktig. Upplever befolkningen att viktiga värden hotas, att deras insats är betydelsefull och att den finns en bredare samhällelig motståndskraft mot krigets verkningar finns förutsättningar för en stark försvarsvilja.

Befolkningens känsla av samhörighet med och delaktighet i samhället har betydelse för försvarsviljan och viljan att bidra till och investera i totalförsvaret.

En förutsättning för att försvarsviljan ska omsättas i försvarsstödande beteende är att befolkningen har tillit till politiska ledare, myndigheter och institutioner. Ledande samhällsföreträdare måste ha insikten och förmågan att både involvera medborgarna och förmedla allvaret och behovet av totalförsvaret i sin kommunikation med befolkningen.

De frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärnet spelar en viktig roll i det psykologiska försvaret genom sitt engagemang och för att sprida kunskap och information. De har förmåga att organisera och tillvarata engagemang för totalförsvarets verksamhet i ett brett samhällsperspektiv. Även arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, näringslivet och det breda lokalt förankrade föreningslivet förväntas bidra.

Sverige utmärker sig internationellt som ett demokratiskt, öppet land med hög tillit mellan människor och med högt förtroende för statliga institutioner. Samtidigt konstaterar Försvarsberedningen att försvarsviljan och befolkningens motståndskraft, liksom tilliten i vårt samhälle, är något som kräver kontinuerligt arbete för att värnas och stärkas, och att det gemensamma samhällskontraktet utmanas

från flera håll. Detta arbete måste bedrivas uthålligt och brett av många aktörer lokalt, regionalt och nationellt.

Undersökningar visar en generellt hög allmän försvarsvilja i den svenska befolkningen. Under åtminstone de senaste 20 åren har 70–80 procent av svenskarna svarat ja på frågan om Sverige bör göra väpnat motstånd om landet anfallas, även om utgången för oss ter sig oviss.

Försvarsvilja är dock ett mångbottnat fenomen. Statistiska mätningar säger inte mycket om hur människor faktiskt kommer bete sig i händelse av krig, vilket sannolikt är beroende av kontextuella faktorer. Försvarsberedningen anser att försvarsvilja som företeelse behöver studeras mer ingående för att få en bättre förståelse av förutsättningarna för försvarsvilja och utifrån detta kunna genomföra åtgärder för att stärka den.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) skiljer exempelvis på tre övergripande former av individuell försvarsvilja:

- Personlig försvarsvilja, det vill säga individens benägenhet att ställa upp som personlig resurs inom olika verksamheter som ska bedrivas under höjd beredskap och krig;
- Allmän försvarsvilja, det vill säga individens benägenhet att tycka att det egna landet bör göra motstånd när det utsätts för statlig antagonism.
- Understödjande försvarsvilja, vilket avser allt det handlande eller tyckande som inte faller inom ramen för den personliga eller allmänna försvarsviljan, men som en individ likväl kan vara benägen till i syfte att bidra till det egna landets försvarsförmåga eller faktiska försvar mot en angripare.

Försvarsberedningen anser därtill att det behövs en starkt kunskap kring Nato och vad det innebär för försvarsviljan att Sverige är en del av en försvarsallians.

Försvarsberedningen anser att undervisning om totalförsvaret och Nato bör ges i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen, inklusive inom ramen för svenska för invandrare (SFI), vilket bör framgå av berörda läro-, kurs- och ämnesplaner.

Egenberedskap är också en viktig del i att stärka försvarsviljan. Vid höjd beredskap och krig kommer allmänhetens kunskap och förmåga till egenberedskap ha stor betydelse för såväl belastningen

på det offentliga som för den samlade motståndskraften. Allmänhetens beredskap och acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser under höjd beredskap. Försvarsberedningen förordar därför ökade insatser för befolkningens kunskap om totalförsvaret och sin egenberedskap.

Egenberedskap innebär att befolkningen ska kunna klara en svår påfrestning med allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner som elförsörjning och transportsystem. Det betyder också att varje individ ska förstå behovet av och ha en vilja att engagera sig och aktivt bidra till totalförsvaret om Sverige utsätts för hot eller angrepp. Egenberedskap innefattar hemberedskap, som innebär att kunna klara sig utan hjälp från samhället i en vecka. Egenberedskap handlar därtill om att ha kunskap, egenskaper och kvaliteter som inte är materiella. Här ingår kunskap om hur Sverige fungerar och hur samhället kan påverkas under höjd beredskap och krig, om förmågan att vara källkritisk, om att känna sina grannar och till exempel veta hur man ger första hjälpen.

Försvarsvilja som fenomen behöver vidare beaktas utifrån fler perspektiv än individens. Den amerikanska tankesmedjan Rand framhåller i en studie en rad samspelande politiska, ekonomiska samt militära faktorer av betydelse för det nationella beslutsfattandets vilja att över tid upprätthålla militärt motstånd även när angriparen upplevs som övermäktig och de politiska, militära och ekonomiska kostnaderna ökar. Landets styrelseskick, motståndskraft och sammanhållning, den nationella identiteten, insatserna i kriget (exempelvis nationens överlevnad) och det folkliga stödet för kriget, det internationella stödet från och allianser med omvärlden, motståndskraften i ekonomin, strategisk kommunikation, samt militära aspekter som kapacitet, konfliktens längd och förluster är alla exempel på inverkan faktorer. Det pekar mot att försvarsviljan kan vara mer dynamisk än vad som hittills antagits.

Rand definierar försvarsvilja som viljan och beslutsamheten att försvara sig, att fortsätta försvara sig, och att vinna. Studien visar på den nationella identiteten som en särskilt viktig underliggande faktor. När en stark demokratis vitala säkerhetsintresse hotas visar studien på en stark och uthållig försvarsvilja. När insatserna inte är lika tydliga är dock en demokratis försvarsvilja inte lika stark. För totalitära regimer syns inte ett lika tydligt samband i fråga om

insatsens inverkan på försvarsviljan. Studien indikerar att det enbart är i situationer där försvarsviljan är lika stor på bägge sidor som den militära kapaciteten och förlusterna blir trovärdiga indikatorer på krigsutfallet.

Viljan att militärt försvara sitt land har, enligt studien, underskattats av de allierade. Försvarsvilja bör därför tydligare integreras i den nya försvarsdoktrinen. Militär effektivitet åstadkoms inte bara av militär förmåga, utan även av hur stark försvarsviljan är. Det gäller såväl att förstå och stärka den egna och allierades försvarsvilja som att förstå och försvaga motståndarens.

### 15.3 Otillbörlig informationspåverkan och informationskrigföring

Som Försvarsberedningen konstaterar i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) är den antagonistiska hotbilden mot Sverige bred och alltmer komplex. Hoten inkluderar bland annat otillbörlig informationspåverkan med syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande, det vill säga att påverka det kognitiva medvetandet hos medborgare och beslutsfattandet. Otillbörlig informationspåverkan riktas såväl mot målgrupper i Sverige som mot andra länders medborgare och opinion, i syfte att skada Sverige och svenska intressen.

Sverige är konstant utsatt för påverkanskampanjer, påverkansoperationer och desinformation från antagonistiska aktörer som hotar och undergräver Sveriges säkerhet och hotar svenska intressen.

Påverkanskampanj är det bredaste begreppet, som åsyftar det koordinerade användandet av flera typer av påverkansaktiviteter utifrån ett gemensamt syfte. Det kan innefatta allt ifrån aktiviteter i informationsmiljön till militära styrkedemonstrationer och sanktioner. Påverkansoperation är en delmängd av en påverkanskampanj och kan till exempel bestå av otillbörlig informationspåverkan. Otillbörlig informationspåverkan i sin tur består av olika tekniker inom kommunikationsfältet, till exempel desinformation, och riktar sig mot hela eller delar av befolkningen i syfte att forma uppfattningar, beteenden och beslut till främmande makts fördel. Otillbörlig informationspåverkan utgör ofta en central komponent i



påverkanskampanjer och används för att förstärka effekterna av andra påverkansaktiviteter.

Redan i fredstid använder en motståndare otillbörlig informationspåverkan genom att söka efter och angripa svagheter, skapa polarisering och försöka undergräva förtroendet för samhällets institutioner och demokratin, och därmed ytterst samhällets samlade motståndskraft.

Otillbörlig informationspåverkan kan också syfta till att påverka ett lands självständiga nationella beslutsfattande, exempelvis genom att iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer eller grupper. Det kan ske utan att det bakomliggande agerandet från motståndaren upptäcks. Hotutvecklingen, avseende såväl aktörer som metoder, förändras i högt tempo.

Informationsområdet förändras med teknik- och samhällsutvecklingen och det etableras snabbt nya mediavanor hos befolkningen. Den trenden förväntas fortsätta. Det medför att otillbörlig informationspåverkan också förändras och kan ta sig många uttryck både vad gäller medel och metoder.

Inför och under ett krig ställs stora krav på beslutsfattande och agerande. Med ryktesspridning, motsägelsefull information, vilseledning och överraskning strävar angriparen efter att skapa en situation där beslut om motåtgärder försenas eller uteblir. Ett särskilt problem är behovet av underrättelsebedömning, tidig förvarning och förmåga att hantera de negativa effekter som uppstår bland annat vid falsklarm eller vilseledning. Det ställer bland annat krav på tydliga beslutsvägar och mandat för att möjliggöra tidiga beslut om beredskapshöjning och andra motåtgärder. Beslut måste kunna fattas på alla nivåer även när läget är oklart. Vid krishantering är det ofta bättre att agera tidigt och kraftfullt, även med ett ofullständigt beslutsunderlag, även om det senare visar sig vara mindre allvarligt än vad man initialt bedömde.

Under höjd beredskap och krig ska påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja förutsättas vara del i krigföringen. Angriparens informationskrigföring kan fokusera på att till exempel störa ledningsförhållanden, vilseleda, binda resurser och skapa kaos för att bland annat försvåra mobilisering, skada tilltron till vår försvarsförmåga och tilliten i vårt samhälle.

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* innebär den snabba teknikutvecklingen en kontinuerlig förändring av samhället

och den militära operationsmiljön. Framför allt artificiell intelligens (AI) väntas ha betydande inverkan på samhällsutvecklingen under de närmaste åren. AI förändrar i grunden det sätt som information skapas, hanteras och bearbetas och innebär helt nya möjligheter till automatiserade system. AI innebär dock också nya utmaningar vad gäller otillbörlig informationspåverkan genom att stora mängder information kan genereras, bearbetas och spridas på ett sätt som gör det ännu svårare att skilja falsk information från korrekt.

Försvarsberedningen anser att det psykologiska försvaret kommer stå inför nya problem till följd av den snabba teknikutvecklingen, särskilt vad gäller AI, och de fortsatta förändringarna i informationslandskapet, inte minst i fråga om plattformar med användargenererat innehåll. Den snabba teknik- och informationsutvecklingen skapar nya och förändrade sårbarheter som aktörer inom det psykologiska försvaret behöver ha kännedom om och förmåga att hantera för att hindra att dessa utnyttjas av en angripare. Det psykologiska försvaret måste hålla jämna steg med omvärldsutvecklingen för att vara effektivt.

Ett aktivt psykologiskt försvar ska verka proaktivt, genom bland annat strategisk kommunikation, och snabbt kunna möta påverkanskampanjer både nationellt och internationellt. Förmågan att attribuera påverkanskampanjens källa utgör ett viktigt element för att stärka befolkningens motståndskraft, det vill säga förmågan att fastställa vem som ligger bakom kampanjen och delge denna information. Försvarsberedningen betonar vikten av att verksamheten vid Myndigheten för psykologiskt försvar utvecklas. Förmågan att identifiera ansvariga aktörer bakom påverkanskampanjer behöver stärkas för att möjliggöra eventuellt utpekande. Utvecklingen bör ske i nära samverkan med bland annat underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna.

Att på internationell nivå motverka desinformation och förmedla korrekt information, kontinuerligt och i samband med säkerhetspolitiska kriser, är centralt i syfte att erhålla stöd och en förutsättning för att kunna få och ta emot hjälp vid höjd beredskap och krig.

Utrikesförvaltningens strategiska kommunikation spelar här en viktig roll. De svenska utlandsmyndigheterna har även ett viktigt uppdrag i att upptäcka och rapportera om desinformation och

otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen i utlandet.

I ljuset av det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget och den otillbörliga informationspåverkan Sverige och svenska aktörer redan utsätts för ser Försvarsberedningen inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar som ett viktigt steg i att höja svenska aktörers förmåga. Trots att kunskap, beredskap, förmåga och intresse för frågorna bland svenska aktörer har ökat är Försvarsberedningens bedömning fortsatt att så sker från en låg nivå, särskilt vad avser förmågan i höjd beredskap och krig.

I det långsiktiga arbetet är det viktigt att höja kunskapsnivån och därmed minska mottagligheten för påverkanskampanjer hos allmänheten och beslutsfattare. Här ingår satsningar på ökad medie- och informationskunnighet samt källkritik och digital kompetens som ett led i att stärka befolkningens motståndskraft.

Utbildningsväsendet har en viktig roll i att förbereda och utbilda befolkningen i kritiskt tänkande och i att kunna analysera och värdera det samtida informationslandskapet. Folkbildningens aktörer, däribland studieförbunden, fyller även de en viktig funktion i detta avseende. Arkiv, bibliotek, museer har verktyg och kompetens för att i sak bemöta desinformation och påverkanskampanjer.

Det är också av vikt att tilliten och sammanhållningen i samhället är fortsatt stark.

## 15.4 Aktörer inom psykologiskt försvar

Försvarsberedningen betonar att psykologiskt försvar och befolkningens försvarsvilja i grunden behöver genomsyra hela totalförsvaret.

Vissa aktörer och myndigheter spelar en särskilt viktig roll för det psykologiska försvaret. Riksdagen, regeringen och Kungahuset är centrala, liksom den verksamhet som bedrivs inom Regeringskansliet, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), svenska utlandsmyndigheter, Säkerhetspolisen, Svenska institutet, Försvarsmakten och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter, men också långsiktiga demokratifrämjande insatser hos till exempel

Skolverket, och Statens medieråd (Mediemyndigheten från 1 januari 2024).

Den 1 januari 2022 inrättades Myndigheten för psykologiskt försvar. Myndighetens uppdrag är att i fredstid och vid höjd beredskap leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom det psykologiska försvaret, lämna stöd till sådan verksamhet, samt bidra till att stärka befolkningens motståndskraft.

Myndigheten ska enligt sin instruktion (2021:936) identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten ska vidare sprida kunskap och bidra till befolkningens och berörda aktörers beredskap i fråga om psykologiskt försvar, bedriva utbildning och övningsverksamhet inom myndighetens ansvarsområde, följa, beställa och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar, och verka för samverkan mellan myndigheter och övriga aktörer i det förebyggande arbetet samt skapa förutsättningar för och bidra till att säkerställa ett samordnat operativt agerande.

Om Sverige är i krig eller krigsfara ska Myndigheten för psykologiskt försvar enligt sin instruktion (2021:936) dessutom kunna stödja regeringen och föreslå åtgärder inom sitt verksamhetsområde som har till syfte att minska en potentiell angräparers förmåga och intention till angrepp.

Vid sidan av Myndigheten för psykologiskt försvar ansvarar MSB fortsatt för flera centrala uppgifter inom det psykologiska försvaret. MSB har bland annat uppgiften att verka för en sammanhållen information om totalförsvar och säkerhetspolitik, uppgiften att ge stöd till medieföretagens beredskapsplanering, uppgiften att förmedla medel för att säkerställa etermediernas distribution vid fredstida kriser och höjd beredskap, och samordna information till allmänhet och medier vid höjd beredskap. MSB bedriver omvärldsbevakning, samverkar med medieföretagen i Mediernas beredskapsråd, genomför opinionsstudier, fördelar medel till studier och forskning, och informerar om krisberedskap och totalförsvaret till landets totalförsvarspliktiga 16-åringar.

Försvarsberedningen ser ett behov av att stärka det långsiktiga arbetet med befolkningens försvarsvilja, liksom förberedande

åtgärder för Sveriges psykologiska försvar i höjd beredskap och krig. Här är Myndigheten för psykologiskt försvar idag en central aktör, liksom MSB.

Försvarsberedningen anser att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom MSB bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.

Det psykologiska försvaret har komponenter i det civila såväl som militära försvaret. Försvarsmakten bedriver verksamhet i informationsmiljön i samtliga konfliktnivåer på såväl militärstrategisk som operativ nivå. Åtgärder vidtas kontinuerligt för att förbereda Sveriges befolkning inför ett väpnat angrepp och uppnå motståndskraft mot desinformation och annan icke-linjär påverkan.

Under kommande år förstärks Försvarsmaktens samlade förmåga inom skydd och verkan i informationsmiljön såväl för ett nationellt försvar tillsammans med andra aktörer inom totalförsvaret, som för Sverige som allierad i Nato.

Som allierad i Nato förväntas Sverige även delta i motsvarande utveckling inom alliansen. Det ställer krav på samordning och samverkan mellan bland annat Myndigheten för psykologiskt försvar och Försvarsmakten.

I höjd beredskap förutser Försvarsberedningen att arbetet med strategisk kommunikation, såväl till den egna befolkningen som till omvärlden, behöver inordnas direkt under regeringen.

## 15.5 Media i höjd beredskap

Försvarsberedningen understryker att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och fria åsiktsbildning.

Fria och oberoende media och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. En förutsättning för det fria samhället är att vår demokrati och vår rättsstat består och att Sverige vill och kan försvara sig och de värden vårt samhälle ytterst bygger på.

Att delge och förmedla saklig offentlig information snabbt och effektivt under höjd beredskap och krig är en huvuduppgift för aktörerna i det psykologiska försvaret.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Public service-företagen har en särställning genom sina breda uppdrag i allmänhetens tjänst, sin stabila finansiering, de höga kraven på tillgänglighet och det förtroende allmänheten hyser för företagens verksamhet. Ett starkt public service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för public service roll även i höjd beredskap. Det höga förtroendet är en viktig del av verksamhetens värde för totalförsvaret.

Medieberedskapen har således en viktig roll för att effektivt, både geografiskt brett och i tid, kunna sprida samhällsviktig information och budskap vid höjd beredskap. För detta krävs väl förberedda organisationer med robusta tekniska system.

Av innevarande sändningstillstånd, som gäller 2020–2025, framgår att Sveriges Radio och Sveriges Television utgör en del av totalförsvaret enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Sveriges Radio och Sveriges Television är därmed skyldiga att fortsätta sina verksamheter i krig.

Enligt respektive sändningstillstånd ska Sveriges Radio och Sveriges Television bedriva ett beredskapsarbete utifrån en helhetssyn omfattande både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Beredskapsplaner ska tas fram som utöver säkerheten i marknätet särskilt ska uppmärksamma säkerheten i distributionen över internet.

Sveriges Radio och Sveriges Television ska enligt sändningstillstånden utgöra självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen om högsta beredskap råder. Om skärpt beredskap råder kan regeringen, om det finns särskilt behov av detta, förordna om detsamma. Enligt sändningstillstånden ska Sveriges Radio och Sveriges Television så långt möjligt behålla de fredstida strukturerna vid höjd beredskap och bestämmelserna om företagens programverksamhet ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer.

Av Sveriges Radios och Sveriges Televisions sändningstillstånd framgår vidare att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot public service-företagens sändningar.

En god kommunikation med befolkningen är en förutsättning för att mobilisera samhället och sätta oss till motvärn. Försvars-

beredningen betonar vikten av att upprätta konkreta planer för dessa totalförsvarsuppgifter. Dessutom behövs övning av höjd beredskap, inklusive omställningen i lydnadsförhållandena, för att säkerställa en viktig basförmåga i det psykologiska försvaret.

Det är i sammanhanget viktigt att skilja på public service-företagens granskande roll och uppdraget att förmedla information i krig. Om regeringen fattar beslut om höjd beredskap innebär det att Sverige står inför en så utomordentligt allvarlig situation att den offentliga verksamheten inskränks till den verksamhet som ingår i totalförsvaret. Det yttersta målet för verksamheten är då att under regeringens ledning försvara Sverige.

Den parlamentariska kommitté som tillsatts för att föreslå hur public service-uppdraget ska regleras från och med 2026, och föreslå vad som ska ingå i uppdraget under tillståndsperioden 2026–2033 (Ku 2023:01), ska senast den 30 april 2024 redovisa sitt uppdrag. I kommitténs uppdrag ingår bland annat att analysera och lämna förslag på hur public service-företagens skyldigheter avseende beredskap och säkerhet ska framgå av den nya och så långt som möjligt teknikneutrala reglering av public service-uppdraget som kommittén ska föreslå. Försvarsberedningen understryker vikten av att public service-företagens totalförsvarsuppgifter och ansvar under höjd beredskap upprätthålls.

Det är även av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för företagens utsändning av radio och tv även i framtiden är robust och redundant.

Teracom Group AB, som äger och driver marknätet för radio och tv-sändningar i Sverige, har en central betydelse för det psykologiska försvaret som möjliggörare av att viktig samhällsinformation kan nå ut via public service-företagens sändningar till befolkningen i hela landet under störda förhållanden och krig.

Försvarsberedningen framhåller även vikten av att upprätthålla funktion hos infrastruktur som krävs för att möjliggöra åtkomst till internet. Det är en fråga av vikt för hela totalförsvaret likväl som för informationsförmedlingen i höjd beredskap och krig. Konsumtionen av information från public service såväl som andra medier övergår i allt större utsträckning till internet, varför robusthet i informationsinfrastrukturen har ökat markant i betydelse. Försvarsberedningen anser därtill att frågan om prioritering av totalförsvarsviktig trafik, till exempel public service-

bolagens internetbaserade tjänster, under höjd beredskap och krig bör analyseras.

Medielandskapet är under stor förändring, liksom våra kommunikationsvanor. I dag finns en stor mångfald av olika informationskanaler. Plattformer med användargenererat innehåll kommer att ha en central betydelse för strategisk kommunikation och korrekt informationsspridning vid höjd beredskap, men bör också väntas användas för omfattande försök till otillbörlig informationspåverkan och psykologisk krigföring.

Sedan det kalla kriget tog slut har Sverige blivit alltmer heterogent, urbaniserat, internationaliserat och individualiserat. Det ställer stora krav på anpassad information och spridning för att nå allmänheten. Bara det faktum att Sverige idag är ett betydligt mer mångkulturellt samhälle kräver till exempel att information måste finnas tillgänglig även på andra språk än svenska och i kanaler som når olika målgrupper. Målgruppsanpassning är därför av stor vikt.

Försvarsberedningen understryker journalisters och andra medieaktörers roll i höjd beredskap och krig. De är nyckelspelare i ett fritt och oberoende medielandskap och har en viktig roll i att faktagranska och förmedla information. De senaste åren vittnar dock om minskad pressfrihet globalt i ljuset av ett ökande antal dödade och fängslade journalister, liksom journalister som utsätts för olika typer av hot. Kvinnliga journalister är särskilt utsatta för sexuellt våld och trakasserier. Hot och våld mot journalister och andra medieaktörer gäller särskilt de som är verksamma i kris- eller krigssituationer. Journalister har som huvudregel samma skyddsstatus som civila inom den humanitära rätten.

## 15.6 Strategisk kommunikation

Utöver en samlad förmåga att motstå det väpnade angreppet måste regeringen tillsammans med andra offentliga aktörer också ha förmåga att kommunicera effektivt, snabbt och samordnat. Detta för att vidmakthålla tillit och försvarsvilja i den egna befolkningen under höjd beredskap och krig, liksom för att få internationellt stöd.

Ukraina har visat att tidigt och framgångsrikt motstånd, och snabb förmedling av detsamma i olika kanaler, kan ha stor effekt på den egna försvarsviljan och mobiliseringen av utländskt stöd.



President Zelenskyjs ledarskap och den ukrainska förmågan att mobilisera folkets motstånd och omvärldens vilja till stöd har varit remarkabel. Det har skett bland annat genom ett hårt och beslutsamt motstånd, strategisk kommunikation, diplomatiska ansträngningar och internationella kontakter.

Nato definierar sin strategiska kommunikation som den samordnade användningen av alliansens kommunikationssätt och kommunikationskapacitet till stöd för alliansens politik, operationer och insatser, i syfte att främja Natos målsättningar. Den strategiska kommunikationen innefattar offentlig diplomati, offentlig kommunikation om myndigheters agerande och militärt agerande, kommunikation om offentliga och militära angelägenheter, informationsoperationer och psykologisk påverkan.

Militärstrategisk kommunikation avser enligt Försvarmakten samordning och koordinering av ord och handling på strategisk och operativ nivå. Den är en aktiv del av och förstärker militära aktiviteter i syfte att optimera definierade effekter. Den militärstrategiska kommunikationen ska utformas så att den politiska viljan avspeglas i Försvarmaktens budskap.

Försvarsviljan påverkas av hur snabbt och konsekvent som offentliga aktörer kan möta allmänhetens informationsbehov. Av stor betydelse är även tydlig information om hur den enskilde bör agera och bidra till totalförsvaret.

För att detta ska vara möjligt krävs förberedelser, planer för och övning av höjd beredskap för berörda aktörer. Planeringen bör utgå från målsättningar om snabb, relevant, tydlig och samstämmig kommunikation.

Därutöver behövs förberedda tekniska förutsättningar för offentliga aktörer att kunna kommunicera med varandra och till allmänhet och media, och planering för bortfall av en eller flera kommunikationskanaler eller plattformar.

Kommunikationen bör riktas till den egna befolkningen, i syfte att bygga och upprätthålla motståndskraft och försvarsvilja, inklusive till de som befinner sig på ockuperade områden, i syfte att upprätthålla motståndskraften och motverka effekterna av angriparens psykologiska krigföring. Kommunikationen bör därtill riktas till allierade, andra länder samt mellanstatliga organisationer i syfte att få internationellt stöd samt motverka motståndarens påverkan på dessa parter. Kommunikation bör även riktas mot

angriparen, i syfte att påverka den allmänna viljan samt förmågan att fullfölja angreppet.

Försvarsberedningen anser att MSB:s befintliga nationella samverkansstruktur för kommunikationssamordning mellan sektorsansvariga myndigheter, Försvarmakten, civilområden, länsstyrelser med flera bör anpassas till och övas för höjd beredskap.

I höjd beredskap förutser Försvarsberedningen att arbetet med strategisk kommunikation, såväl till den egna befolkningen som till omvärlden, behöver inordnas direkt under regeringen.

Samstämmighet genom aktörsgemensam kommunikation under höjd beredskap är en viktig målsättning. Försvarsberedningen vill emellertid samtidigt understryka vikten av att enskilda aktörer också har mandat att agera, om så krävs, på egen hand utifrån sina respektive ansvarsområden. Eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan bör ses som en styrka.

Utöver kommunikation till den egna befolkningen behöver också korrekt och strategisk information på internationell nivå förmedlas. Det är en förutsättning för att kunna erhålla stöd från allierade och annat internationellt stöd.

Det behöver vidare finnas kunskap och kapacitet att kommunicera gentemot målgrupper utomlands. Här är Sveriges utrikesförvaltning ett viktigt instrument. I kris eller höjd beredskap och krig är det viktigt att utlandsmyndigheterna löpande förses med tydliga och samordnade budskap om svenska positioner och ståndpunkter och därefter anpassar dessa till den lokala kontexten.

Proaktiv strategisk kommunikation till omvärlden är också ett viktigt verktyg för att bygga motståndskraft mot otillbörlig informationspåverkan och desinformation mot Sverige och Sveriges säkerhetspolitiska intressen.

Sveriges strategiska kommunikation kommer utgöra del i försvarsalliansen Natos gemensamma strategiska kommunikation och därmed också del i alliansens konfliktavhållande ansträngningar och försvar av det euro-atlantiska området. En viktig del är aktiv strategisk kommunikation mot en presumtiv angripare om motståndskraften i samhället. Detta i syfte att verka avhållande, genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige eller andra allierade skulle medföra höga kostnader. Det skulle därmed också bidra till alliansens samlade avskräckningsförmåga.

## 16 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är en viktig uppgift i det civila försvaret. Det bidrar till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft och till att möjliggöra att totalförsvarsviktig verksamhet i övrigt kan upprätthållas. Ett befolkningskydd möjliggör civilbefolkningens överlevnad.

Befolkningskydd avser åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. För att åstadkomma detta krävs system för förvarning och alarmering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, planer för utrymning och inkvartering, information om självskydd samt kompletterande åtgärder nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas. Därutöver är ett fungerande befolkningskydd beroende av en övad, utbildad och välbemannad kommunal räddningstjänstorganisation för att hantera direkta skadeverkningar, liksom en förmåga att på lokal nivå hantera krigets verkningar mot civilbefolkningen i övrigt.

Befolkningskydd bidrar också till Försvarsmaktens möjligheter att föra strid, bland annat genom att möjliggöra utrymning från stridsområden, säkra verksamheten i andra delar av totalförsvaret, bland annat genom att möjliggöra för människor att stanna kvar och fortsätta arbeta. Det minskar belastningen på andra delar av totalförsvaret som sjukvård och räddningstjänst och bidrar till att upprätthålla försvarsviljan. Därtill möjliggör befolkningskyddet för Sverige att leva upp till de folkrättsliga kraven i samband med krig.

Försvarsberedningen delar Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps syn i betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) om att det bör

finnas ett väl sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen understryker vikten av att samtliga delar i befolkningsskyddet måste fungera; från förvarning och alarmering till skydd, utrymning och inkvartering, undsättning samt annat nödvändigt bistånd. Beredskapsförberedelser, planering och övning ska finnas för samtliga relevanta skyddsåtgärder för att dessa ska kunna vidtas enskilt eller i kombination med varandra.

Försvarsberedningen framhåller även vikten av information om självskydd till befolkningen, det vill säga hur individen, som en del i egenberedskapen, kan skydda sig och bör agera i olika situationer, till exempel där skyddsrum inte är tillgängliga eller när tänkta skyddsalternativ inte fungerar.

De kommunala organisationerna för räddningstjänst är viktiga för civilbefolkningens skydd i händelse av krig. Ett väpnat angrepp kommer att ställa krav på de kommunala räddningstjänsterna som överstiger dess nuvarande förmåga avseende kompetens, tillgång till personal och materiel. Försvarsberedningen anser att räddningstjänsternas förmåga under höjd beredskap och krig måste förstärkas.

Försvarsberedningen föreslår att de åtgärder som ger störst förmågehöjande effekt på kort sikt ska prioriteras. Här ingår upprustning av befintliga skyddsrum, inventering av andra skyddade utrymmen, förstärkning av räddningstjänsten under höjd beredskap och krig, förberedelser och planer för utrymning från områden som bedöms kunna drabbas av krigshandlingar och områden där bebyggelse finns i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser, liksom att säkerställa god förmåga samt redundans i varning och information till allmänheten.

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som krig kan ställa på samhället är starkt begränsad. Den verksamhet och de särskilda resurser som tidigare fanns inom det civila försvaret för skydd av befolkningen mot krigets verkningar är till stora delar avvecklade. Samtidigt finns det sedan tidigare etablerade skyddsrumsbeståndet kvar att istandsätta med goda möjligheter till att stärka befolkningsskyddet.

Sedan 2017 har kontrollverksamheten fokuserats på militärstrategiskt viktiga områden, bland annat har samtliga

skyddsrum på Gotland kontrollerats. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har också medvetenheten hos fastighetsägare ökat betydligt, och ett antal informationsinsatser har vidtagits för att förbättra allmänhetens kunskap om underhåll, ansvar och iordningsställande av skyddsrum.

Försvarsberedningen beskrev i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) hur Rysslands krigsföring i Ukraina karaktäriseras av stor brutalitet och högt risktagande. Ryssland har visat sig likgiltig inför och brutit hänsynslöst mot folkrätten, inklusive krigets lagar och den internationella humanitära rätten samt mänskliga rättigheter. Civila och civil infrastruktur har attackerats målmedvetet och urskillningslöst.

Ryssland respekterar inte räddningstjänstens folkrättsliga skydd. Ett stort antal sjukvårdsinrättningar, ambulanser, brandstationer och brandbilar har attackerats av Ryssland trots att dessa åtnjuter skydd enligt krigets lagar. Såväl reparationsinsatser som räddningsinsatser försvåras av att Ryssland ser personalen som mål. Bland annat har Ryssland attackerat samma objekt en andra gång efter att räddnings- eller reparationsinsatserna påbörjats.

Rysslands agerande i Ukraina understryker faran i att utgå från att en motståndare efterlever krigets lagar, inklusive den internationella humanitära rätten. Ansvarsutkrävande för den ryska aggressionen och de krigsförbrytelser som begåtts är centralt. Därutöver framhåller Försvarsberedningen att Rysslands agerande i Ukraina måste utgöra en avgörande insikt för hur en motståndare kan komma att agera mot oss, och hur Sverige ska utforma sitt totalförsvar i enlighet med folkrätten.

## 16.1 Kort tillbakablick

Begreppet befolkningsskydd har sitt ursprung i Genèvekonventionernas begrepp civilförsvar, vilket bland annat innefattar att fullgöra alla eller några av vissa angivna humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer.

Under 1980- och 1990-talen genomfördes omfattande organisations- och verksamhetsförändringar inom de civila delarna

av totalförsvaret. Bland annat överfördes ansvaret för det dåvarande civilförsvaret (befolkningsskyddet) från staten till kommunerna. Fram till slutet av 1990-talet fanns också en planering samt utbildnings- och övningsverksamhet kopplad till skydd och räddning av civilbefolkningen i händelse av krig.

Det tidigare använda begreppet civilförsvaret togs bort som lagreglerat begrepp 1995 då lagen (1994:1720) om civilt försvar började gälla. I den lagen avsågs med befolkningsskydd åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar.

Lagen om civilt försvar upphörde att gälla 2006 och ersattes av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Där återfinns inga bestämmelser om befolkningsskydd.

Frågor rörande utrymning och inkvartering regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Centrala bestämmelser rörande skyddsrum återfinns i lagen (2006:545) om skyddsrum. I samband med förändringarna 2006 överfördes de uppgifter som kommunerna ansvarade för rörande skyddsrum till staten.

Det saknas numera en författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd. Begreppet förekommer dock i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) där det regleras vad den kommunala organisationen för räddningstjänst ska ansvara för under höjd beredskap. Det framgår även i instruktionen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att myndigheten ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. Begreppet förekommer också i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) som anger att de som fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet anses som civilförsvarspersonal under förutsättning att de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt samma förordning.

## 16.2 Ett nytt befolkningsskydd

Ansvarig myndighet för befolkningsskyddet på central nivå är MSB, som enligt sin instruktion ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Genom förordningen om statliga myndigheters beredskap inrättades 2022 flera beredskapssektorer. En beredskapssektor är Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, för vilken MSB är sektorsansvarig myndighet. Kustbevakningen, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ingår också i beredskapssektorn. Adjungerad är även SOS Alarm Sverige AB.

I november 2022 överlämnade den i maj 2021 tillsatta Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap sitt betänkande *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57). Utredningens lämnar flera förslag till hur ett väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat.

Utredningens bedömning är att en omfattande återuppbyggnad av civilbefolkningens skydd kommer att behöva genomföras succesivt under en längre tidsperiod. Dagens vapensystem och fortsatta teknikutveckling innebär även att tiden för varning av civilbefolkningen i vissa fall kan vara mycket kort, vilket påverkar möjligheterna att skydda civilbefolkningen.

Utredningen bedömer att skyddet för civilbefolkningen i huvudsak bör bygga på tillgången till skyddsrum, möjligheten att besluta om andra skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt tillgång till extraordinära personella förstärkningar. Systemet ska kompletteras med information till befolkningen om hur man ska agera i olika situationer. Ett fungerande system för varning och information till allmänheten är grundläggande för såväl användning av skyddsrum som för genomförande av mer omfattande utrymningar.

Försvarsberedningen delar flera av utredningens bedömningar och förslag till åtgärder. Försvarsberedningen anser att störst vikt ska läggas vid de åtgärder som snabbt, inom fem år, kan öka förmågan inom befolkningsskyddet.

### 16.2.1 Skyddsrum

Skydd och undsättning är befolkningsskyddets främsta medel. Vid ett väpnat angrepp ger skyddsrum i varierande utsträckning människor ett fysiskt skydd mot verkan från olika vapen och stridsmedel. Skydd kan ges såväl mot brand, stötvåg och splitter från konventionella vapen som mot verkningar av massförstörelsevapen såsom gasbeläggning och av radioaktivt sönderfall.

Under det kalla kriget byggdes stora mängder skyddsrum. Totalt finns enligt MSB cirka sju miljoner skyddsrumspatser med olika status runt om i Sverige.

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps kartläggning visar att tillgången till skyddsrum i Sverige är god, tack vare de stora satsningar som längre tillbaka i tiden gjordes på att bygga skyddsrum. Utredningen bedömer att många av dessa skyddsrum fortsatt kan ge ett relevant skydd, men att många av dem är i behov av underhåll och förbättringar. Det behöver därför göras en grundlig genomgång av systemet och av befintliga skyddsrum för att upptäcka fel och brister, åtgärda dessa, samt bedöma behovet av ytterligare skydd.

Det befintliga skyddsrumsbeståndet har byggts upp under lång tid och är en viktig resurs inom det civila försvaret. Försvarsberedningen förutsätter att det befintliga beståndet till stora delar är användbart, och att det kan ge ett betydande skydd vid väpnat angrepp.

Att bygga ett nytt bestånd är inte rimligt vare sig resursmässigt eller tidsmässigt, åtminstone inte på kort sikt. Nybyggnation av skyddsrum är förknippat med höga kostnader och kan i praktiken främst komma i fråga vid uppförandet av nya byggnader.

Enligt utredningens kartläggning finns det runt 80 så kallade specialskyddsrum, med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer. En del av specialskyddsrummen är sådana som har benämnts befolkningsskyddsrum. Andra är större skyddsrum med liknande utformning och plats för flera hundra eller tusentals personer. Dessa skyddsrum kräver i regel särskild kompetens för att driftsättas eller särskilda instruktioner eftersom de har mer avancerad teknik installerad. Generellt är de i behov av stora återinvesteringar och moderniseringar. Utredningen bedömer att dessa skyddsrum, särskilt med anledning av var de är belägna, har stor betydelse som



fysiskt skydd vid väpnat angrepp och att de därför bör tas tillvara så långt som möjligt. Försvarsberedningen framhåller att i det fall specialskyddsrummen inte längre anses relevanta för befolknings-skyddet bör dess eventuella nyttjande som skyddade ledningsplatser eller dylikt övervägas. För de skyddsrum som kräver särskild kompetens ska befattningar för iordningställande och drift omfattas av civilplikt.

Försvarsberedningen anser att takten i kontrollen av det befintliga skyddsrumsbeståndet behöver öka. Försvarsberedningen föreslår att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet ska inventeras inom tre år och i någon mån tillsynas eller kontrolleras inom den närmaste femårsperioden. Återkommande fullständiga kontroller bör därefter genomföras med femårsintervall.

Skyddsrumsarbetet bör prioriteras i områden som bedöms kunna drabbas av krigshandlingar och i områden där det finns bebyggelse i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser. Försvarsberedningen understryker vikten av att denna prioriteringsordning tas fram i samverkan med Försvarsmakten.

Centrala bestämmelser rörande skyddsrum regleras i lagen (2006:545) om skyddsrum. Där framgår bland annat att skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig och att ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. Det framgår också att ägaren är skyldig att efter föreläggande vidta de åtgärder som behövs för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska behålla sitt ansvar för skyddsrumssystemet, men Försvarsberedningen delar utredningens förslag att ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna.

Kommunerna har enligt Försvarsberedningen ett viktigt informationsansvar i fråga om iordningställande och användning av skyddsrum, i syfte att stärka skyddsrumskompetensen på lokal nivå.

## 16.2.2 Andra skyddade utrymmen

För att snabbt kunna utöka tillgången till skydd i hela landet anser Försvarsberedningen att skyddsrumsbeståndet bör kompletteras

med ett system med andra skyddade utrymmen. Dessa skyddade utrymmen, till exempel källare, tunnlar och tunnelbanestationer, ska enligt beredningen identifieras inom tre år för att kunna utgöra ett komplement till skyddsrum och en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen.

Även under det kalla kriget planlades lämpliga lokaler för att kunna utgöra skyddade utrymmen och utgjorde därvid ett komplement till skyddsrum.

Andra skyddade utrymmen ska kunna utgöra ett skäligt skydd för civilbefolkningen. Även om skyddsnivån skulle vara något lägre i dessa utrymmen än i skyddsrum bedömer Försvarsberedningen, liksom Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap, att det är värdefullt att kartlägga och inrätta sådana utrymmen.

Försvarsberedningen delar utredningens förslag att regeringen eller MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas. Avsikten är att skyddade utrymmen ska kunna ha olika skydds nivåer beroende på behov och förutsättningar i varje område. Utrymmena bör alltid ge skydd mot splitter, stötvåg och värme.

Försvarsberedningen delar Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps förslag att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. I första hand bör kommunala anläggningar och lokaler såsom källare i skolor, parkeringsgarage eller andra liknande anläggningar där skyddsrum inte finns komma i fråga.

Försvarsberedningen ser ett stort mervärde i att med skyddade utrymmen kunna skapa stor effekt i skyddet av civilbefolkningen på kort tid.

### 16.2.3 Planerad utrymning och inkvartering

Ett ändamålsenligt och effektivt skydd i händelse av väpnat angrepp måste omfatta planerad utrymning som en skyddsåtgärd, vid sidan om tillgång till skyddsrum och skyddade utrymmen. Befolkningen

ska kunna flyttas från områden som kan bli utsatta för krigshandlingar, till mindre utsatta områden. Det kan till exempel röra sig om boende i direkt anslutning till viktiga totalförsvarsanläggningar och -platser, eller i områden som kan komma att utsättas för direkta strider.

Försvarsberedningen anser att det bör planeras för genomförande av utrymning från områden där krigshandlingar bedöms komma att ske i händelse av krig.

Det måste också finnas grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning. Polismyndighetens uppgifter vid höjd beredskap och krig består bland annat i att fortsätta upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det kan till exempel handla om att bistå vid utrymning av civilbefolkning.

Försvarsberedningen anser att storskalig utrymning kommer vara förenat med betydande svårigheter och det därför inte alltid är en realistisk åtgärd. Utrymning bör primärt ske från områden vilka bedöms drabbas av direkta strider och som ligger i direkt anslutning till viktiga totalförsvarsanläggningar och -platser. Utrymning ur stridszoner är en förutsättning för att svenska och allierade förband ska kunna lösa sina uppgifter. Både skyddsrum och utrymning behövs för att skyddet för civilbefolkningen vid krig sammantaget ska kunna bli ändamålsenligt och effektivt utformat.

MSB får, enligt förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter om hur utrymning ska planläggas. MSB får också i samråd med Försvarsmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Sammantaget utgör det en grund att bygga planeringen för utrymning av vissa områden under höjd beredskap och krig.

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap föreslår därtill att MSB:s befogenhet att meddela föreskrifter och beslut ska utvidgas till att gälla även beträffande inkvartering.

Försvarsberedningen ställer sig bakom utredningens förslag om att länsstyrelserna efter beslut från MSB ska ta fram en inriktning för planering om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap och krig gällande länet. Försvarsberedningen anser att denna planering bör omfatta områden vilka med stor sannolikhet skulle drabbas av krigshandlingar och områden där det finns bebyggelse i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser. Med denna

som grund ska kommunerna planera för utrymning eller inkvartering. Regionerna och berörda statliga myndigheter ska delta i planeringsarbetet. Civilområdena sammanhåller planerna på högre regional nivå. Planeringen ska ses över regelbundet, minst vart femte år.

Försvarsberedningen vill betona betydelsen av att befolkningskyddsplanerna inklusive utrymningsplanerna tas fram i samverkan med Försvarsmakten och i samråd med den militära verksamheten.

Regeringen eller länsstyrelsen beslutar om utrymning enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Försvarsberedningen anser därutöver att civilområdena tillsammans med länsstyrelserna bör ansvara för utrymning och inkvartering med stöd av kommunerna. Polismyndigheten och Försvarsmakten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten.

#### 16.2.4 Personalförsörjning

Försvarsberedningen föreslår, liksom Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap, att utrymningsledare och personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum och andra större specialslyddsrum ska omfattas av civilplikt. Länsstyrelserna bör vara bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna, och ansvara för att de får en ändamålsenlig utbildning.

Vidare bedömer beredningen, liksom Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap, att länsstyrelserna och berörda kommuner bör undersöka i vilken omfattning det är möjligt att skriva in utrymningsledare respektive personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum och andra större specialslyddsrum med civilplikt utan grundutbildning, eller med endast kortare sådan utbildning. Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (dir. 2023:116).

Fortifikationsverket har, genom sin roll som expertmyndighet inom skydds- och anläggningsteknik, också i uppdrag att bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom området kan utvecklas och säkerställas. Det har bäring såväl på befolkningskyddet som på skydd av

infrastruktur inom totalförsvaret. Fortifikationsverket stödjer exempelvis MSB och Socialstyrelsen med kravställning, bedömning och rådgivning i frågor kring befolkningsskydd och sjukhusverksamhet i kris och krig. Försvarsberedningen anser att Fortifikationsverkets utbildningsverksamhet och kompetens bör nyttjas i arbetet med iordningställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen.

### **16.3 Kommunens ansvar för civilbefolkningens skydd i höjd beredskap**

Ett väpnat angrepp kommer att ställa mycket höga krav på kommunerna att omedelbart kunna skydda och rädda samt på andra sätt stödja och hjälpa dem som bor och vistas i kommunen. Såväl skyddande och räddande uppgifter enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som stödjande och hjälpande uppgifter, bland annat enligt socialtjänstlagen (2001:453), utgör grundläggande beståndsdelar i civilbefolkningens skydd vid väpnat angrepp.

Uppgifternas fördelning kan variera något från kommun till kommun, men Försvarsberedningen konstaterar att bland annat socialtjänsten och förvaltningar med ansvar för kommunalteknisk försörjning har ett avgörande ansvar för kommunens arbete med befolkningsskydd. Det ankommer på varje enskild kommun att säkerställa att dessa förvaltningar ges förutsättningar för att planera för hur detta arbete ska organiseras och utföras i händelse av krig. Ytterst måste kommunstyrelsen ta ett ansvar för helheten, och säkerställa förutsättningarna för respektive förvaltningsarbete.

Som en del i det kommunala ansvaret för befolkningsskydd bör enligt Försvarsberedningen särskilda kommunala samlingsplatser, trygghetspunkter, upprättas. Där ska invånarna så långt möjligt få tillgång till information, värme, vatten samt möjlighet att ladda till exempel mobiltelefoner. Trygghetspunkterna kan med fördel, om möjligt, samlokaliseras med skyddade utrymmen. Sådana trygghetspunkter har visat sig viktiga i Ukraina.

Försvarsberedningen konstaterar att kommunens uppgifter inom befolkningsskyddet under vissa situationer kan komma att bli mycket personalkrävande. Det är därför av största vikt att kommunerna planerar för att personal inom andra kommunala

förvaltningar åtminstone under begränsade perioder kan förstärka de områden där personalbehoven är som störst. Sådan personal behöver informeras, utbildas och i någon mån övas för sådana uppgifter redan under fredstid.

Kommunen bör vidare vidta förberedelser så att de med stöd av den allmänna tjänsteplikten kan begära av Arbetsförmedlingen att de med kort varsel anvisar personal till uppgifter inom befolkningsskyddet. För sådana ändamål skulle till exempel sådana personer kunna efterfrågas som nyligen gått i pension från en kommunal befattning, men som ännu omfattas av totalförsvarsplikten. För vissa centrala befattningar kan även civilplikt komma att behöva nyttjas.

Försvarsberedningen noterar den utredning som tillsattes av regeringen i mars 2023, med uppdrag att utreda vilket grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap (dir. 2023:51). Uppdraget ska redovisas under 2024.

Försvarsberedningen framhåller också behovet av att använda de frivilliga försvarsorganisationerna i arbetet med att förstärka befolkningsskyddet. Dessa organisationer bidrar inte bara med kompetens och personella resurser utan också med utbildningskompetens och ett djupt engagemang bland medborgarna, något som är centralt för försvarsviljan och folkförankringen. Även andra föreningar och organisationer kan bistå i arbetet med att förstärka befolkningsskyddet.

Enligt beredningen bör också möjligheten nyttjas att skriva in värnpliktiga med relevant kompetens, vilka inte längre är krigsplacerade i Försvarsmakten eller som tillhör hemvärnet, till civilplikt. Det är ett rationellt sätt att över längre tid använda den utbildningsinvestering staten gjort genom värnplikten. Därför ska inte heller värnpliktiga kvarstå med krigsplacering i Försvarsmakten längre än att det finns behov av dem i krigsorganisationen. Denna inskrivning till civilplikt måste koordineras med möjliga andra intressenter av dessa tidigare värnpliktiga.

Försvarsberedningen noterar i sammanhanget den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (dir. 2023:116), som bland annat har till uppgift att analysera detta.

### 16.3.1 Kommunal räddningstjänst

Kommunal räddningstjänst kan organiseras som enhet i kommunen, under en gemensam nämnd för flera kommuner eller som ett räddningstjänstförbund där flera kommuner ingår. De kommunala organisationerna för räddningstjänst har avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd i händelse av krig.

Kommunernas räddningstjänst är idag i huvudsak dimensionerad för att hantera, förebygga och begränsa skador i fredstid. Ett väpnat angrepp kommer att ställa krav på de kommunala räddningstjänsterna som överstiger deras nuvarande förmåga avseende kompetens, tillgång till personal och materiel. Under ett väpnat angrepp kan de kommunala räddningstjänstorganisationerna behöva hantera ett stort antal samtidigt inträffande komplexa och omfattande räddningsinsatser i ett läge med ett stort antal svårt skadade eller döda människor, dessutom under en möjlig längre tidsperiod.

Mot bakgrund av detta är det av stor vikt att säkerställa dessa organisationers behov av extraordinära, inte minst personella, förstärkningar i händelse av krig.

Försvarsberedningen anser att räddningstjänsternas förmåga att kunna hantera krig måste förstärkas. Räddningstjänsterna behöver förberedas för krigets krav och vid ett väpnat angrepp kunna hantera till exempel ett stort antal bränder, undsätta nödställda i raserade byggnader och personer som sitter fast i skyddsrum, identifiera och röja oexploderad ammunition och minor, hantera skadeverkningar av kemiska stridsmedel, utsläpp av farliga ämnen och skador orsakade av kärnvapen, samt bistå sjukvården med första hjälpen och transport av skadade.

Såväl kompetenshöjning som personella och materiella resursförstärkningar behövs för höjd beredskap. I dag finns omkring 16 000 hel- och deltidsanställda inom den kommunala räddningstjänsten. MSB bedömer att för att kunna hantera de påfrestningar som ett väpnat angrepp på Sverige skulle innebära skulle antalet personer tillgängliga för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap behöva fördubblas.

Försvarsberedningen delar MSB:s uppfattning i fråga om behovet av förstärkningar under höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen noterar det förslag som bereds inom Regeringskansliet om aktivering av civilplikten för att skyndsamt skriva in och krigsplacera tidigare utbildad personal inom den kommunala räddningstjänsten samt inom elförsörjningsområdet. De författningsändringar som krävs för denna aktivering av civilplikten föreslås träda i kraft den 19 januari 2024. Försvarsberedningen föreslår därutöver att så snart möjligt påbörja mönstring till och grundutbildning av civilpliktiga för räddningstjänstens och delar av reparationsberedskapens behov.

Grundutbildningen ska kunna bedrivas på flera platser i landet. Försvarsberedningen konstaterar att det finns såväl statliga som kommunala utbildningsanläggningar att nyttja i detta syfte.

De påfrestningar som ett väpnat angrepp innebär kan medföra att den kommunala räddningstjänsten är otillräcklig även om den förstärkts. Ytterligare förstärkningar kan behöva ske genom omfördelning inom landet i höjd beredskap och krig. Enligt Försvarsberedningen kan ytterligare åtgärder övervägas för att förstärka den kommunala räddningstjänstens förmåga, såsom en förstärkningsresurs. En sådan förstärkningsorganisation för räddningstjänst i höjd beredskap och krig bör i sådana fall organiseras på högre regional nivå under civilområdena och vid behov vid höjd beredskap och krig underställas kommunal räddningstjänst. För denna förstärkningsresurs bör grundutbildning med civilplikt tillämpas.

Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (dir. 2023:116).

## 16.4 Statlig räddningstjänst

Med Räddningstjänst avses enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljön. Inom den statliga räddningstjänsten ryms bland annat flygräddningstjänst och sjöräddningstjänst, vilket Sjöfartsverket ansvarar för, och miljöräddningstjänst till sjöss vilket Kustbevakningen ansvarar för.



I enlighet med förordningen (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom Försvarmakten kommer delar av Kustbevakningen att underställas Försvarmakten under krig för att understödja det militära försvaret med bland annat ytövervakning och bevakning. Kustbevakningens ledning och den personal från Kustbevakningen som anses nödvändig ingår då i Försvarmaktens organisation. Det innebär att delar av den maritima förmågan i beredskapssektor Ordning och säkerhet och det civila försvaret övergår till Försvarmakten. Förvarsberedningen betonar vikten av att den koordinering som sker idag mellan Kustbevakningen och Försvarmakten bör ha en tydlig inriktning vad gäller planering och nyttjandet av Kustbevakningens resurser i höjd beredskap och krig.

Förvarsberedningen konstaterar att Kustbevakningen under höjd beredskap samtidigt kommer behöva kapacitet för att kunna prioritera två typer av miljöräddningsuppdrag. Det handlar dels om att säkerställa rent kylvatten till svenska kärnkraftverk, dels miljöräddning i statliga vatten vilka utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning för flera miljoner invånare.

Behoven av sjöräddning rörande sjunkande och skadade fartyg för den yrkesverksamma sjötrafiken under höjd beredskap och krig bör förutsättas kunna bli mycket stora. Förvarsberedningen konstaterar samtidigt att de svenska resurserna är begränsade. Även i fredstid är den svenska förmågan till sjöräddning beroende av stöd från andra länder samt ideella resurser. Därutöver kommer Försvarmakten att ha behov av att undsätta egen personal som är nödställd till havs.

Sjöfartsverkets helikoptrar är upphandlade utifrån civila kravspecifikationer och har därmed begränsad förmåga att klara av uppgifter till havs under höjd beredskap och krig.

Förvarsberedningen anser, liksom Materieförsörjningsutredningen i sitt betänkande (SOU 2022:24), att regeringen ska uppdra åt Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket att samverka inför och vid större materielanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielssystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten.

Sjöräddningssällskapet har kapacitet att stödja vid kustnära händelser men har sämre uthållighet längre ut från kusten.

Under höjd beredskap torde sjöräddning rörande den småskaliga civila trafiken kunna hanteras av Sjöräddningssällskapet. De har även planering för att kunna prioritera krigsviktiga områden.

## 16.5 Varningssystem för befolkningen

För ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen krävs ett effektivt, robust och säkert system för varning och information till allmänheten. Att allmänheten på ett säkert, skyndsamt och tillförlitligt sätt kan nås av varning och information är centralt för ett effektivt skydd av civilbefolkningen både i fred och i krig.

Beredskapslarm regleras i lagen (1992:1403) respektive förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det är, med vissa undantag, kommunerna som ansvarar för att kunna utlösa signalen beredskapslarm från de varningsanläggningar de förfogar över. Beredskapslarm kan användas för att tillkännage att det råder högsta beredskap i hela landet.

Anläggningar för utomhusvarning, i dagligt tal kallade ”Hesa Fredrik”, finns i dag i 236 av landets 290 kommuner. Av Sveriges befolkning bor cirka 50 procent inom hörbart avstånd från en ljudsändare och kan höra signalen om de befinner sig utomhus. Systemet har prioriterats till områden vilka bedöms ha högre risk att drabbas av krigshandlingar. I utomhusvarningssystemet kan signalerna beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över sändas. De olika signalerna har olika innebörd och ges med ljudstötter med olika längd och frekvens. Utrustningen i utomhusvarningssystemet ägs av staten genom MSB.

Försvarsberedningen understryker vikten av att öva för att säkerställa såväl rutiner som utrustning och räckvidd och understryker vikten av ett välfungerande och redundanta varnings- och informationssystem.

Varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) syftar till att kunna varna och ge vägledande information vid olyckor, svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och andra allvarliga händelser.

Radio och tv är och har sedan VMA-systemets tillkomst varit de grundläggande kanalerna för varning och information till

allmänheten. Från 2024 ska VMA sändas i radio och tv samt till fast och mobil telefoni. VMA kan även sändas genom ljudsignaler från anläggningar för utomhusvarning.

VMA-systemet är en viktig del av Sveriges befolkningsskydd och ytterst totalförsvarsförmåga. Det är ett system som måste fungera också i krig. Varning och information till allmänheten genom VMA-systemet sker i regel i mycket brådsakande och farliga situationer. Det är i sådana situationer av central betydelse att ansvarsförhållandena är tydliga och att alla i systemet vet vem som gör och beslutar vad.

Försvarsberedningen noterar den lagändring om VMA-systemet som träder i kraft 1 januari 2024, som del i arbetet med att säkerställa ett effektivt, robust och säkert varningssystem såväl i fredstid som vid höjd beredskap och krig, inklusive att flyglarm inordnas i VMA-systemet.

Med hänsyn till erfarenheterna från Ukraina, teknikutvecklingen, Sveriges höga digitaliseringsgrad och användande av smarta telefoner vill Försvarsberedningen framhålla det som särskilt angeläget att som ett nästa steg utveckla varningssystemet för befolkningen i form av en mobilapplikation, likt den applikation för flyglarm som används i Ukraina.



## 17 Migration och större befolkningsrörelser

Vid ett krig är omfattande befolkningsrörelser att vänta. Det sker såväl inom länder som över landsgränser.

I krig ska det samlade totalförsvaret stödja Natos gemensamma militära operationer inklusive lämna nödvändigt stöd till allierade och svenska stridskrafter som baseras på, transporteras genom eller försörjs via svenskt territorium. Sverige väntas bli ett viktigt bas-, logistik- och uppmarschområde för Nato. Parallellt med detta kan ett stort antal flyktingar från krigsdrabbade områden komma till Sverige. Även sårade och skadade, såväl militär personal som civila, får antas komma till eller passera genom Sverige. Samtidigt kan det genomföras planerade utrymningar av vissa drabbade områden i Sverige men också oplanerade så kallade spontanutrymningar. Sammantaget kommer detta att ställa stora krav på koordinering av transporter och transportvägar, inkvartering, livsmedelsförsörjning, sjukvård med mera.

Nato har definierat förmågan till effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser som ett av sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder.

Stora, spontana befolkningsrörelser över landgräns till Sverige i händelse av krig understryker vikten av möjlighet till registrering, inkvartering, hantering av stora trafikflöden, ökad kapacitet för gränskontroll liksom snabb och korrekt information till såväl de som anländer till Sverige som till den svenska befolkningen.

Migrationsverket ansvarar såväl i fred som under höjd beredskap och krig för frågor som bland annat rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering och mottagande av asylsökande. Vid händelse av kraftig ökning av personer som söker

skydd i Sverige har Migrationsverket till uppgift att ordna boendeplatser. Det gäller även under höjd beredskap och krig och kan ske på olika sätt beroende på hur stort behovet av boendeplatser är. Flera olika aktörer påverkas, framför allt kommunerna. Migrationsverket har även möjlighet att ta personer i förvar i väntan på avvisning och utvisning.

Exceptionellt stor, eller irreguljär, migration kan utgöra en stor samhällsutmaning men också ett säkerhetshot. Säkerhetshotet kan bestå av att personer med antagonistiska avsikter följer med i till exempel en större migrantrörelse.

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kan Säkerhetspolisen vidta särskilda åtgärder mot personer som inte är svenska medborgare och som bedöms utgöra ett säkerhetshot. Det kan till exempel handla om personer som kan kopplas till olovlig underrättelseverksamhet eller som annars kan kopplas till säkerhetshotande verksamhet. Utifrån de underrättelser Säkerhetspolisen har kan Säkerhetspolisen ansöka hos Migrationsverket om att få personen utvisad ur landet. Säkerhetspolisen kan i samband med att myndigheten ansöker om utvisning av en person ta personen i förvar. Om det anses tillräckligt kan personen ställas under uppsikt i stället. En person som tas i förvar placeras på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest.

Försvarsberedningen anser att Migrationsverket, i samverkan med polisen, också bör planera för hur ett större antal personer i höjd beredskap och krig ska kunna hållas i säkra förvar i väntan på att mer noggranna personutredningar kan genomföras.

Migrationsverket är en nyckelaktör och är en av nuvarande 60 beredskapsmyndigheter. Däremot ingår inte myndigheten i någon beredskapssektor.

Försvarsberedningen bedömer att det finns ett behov av att i högre utsträckning samordna migrationsfrågor i totalförsvaret. Migrationsverket bör därför ingå i en beredskapssektor, förslagsvis Ordning och säkerhet.

I händelse av höjd beredskap och krig har Migrationsverket fortsatt sina ordinarie myndighetsuppgifter men kommer liksom andra behöva göra kraftiga prioriteringar inom sina ansvarsområden. Registrering av personer som söker skydd och registrering av andra utlänningar som vistas på svenskt territorium är en prioriterad

verksamhet i händelse av höjd beredskap och stora befolkningsrörelser från andra länder till Sverige.

I händelse av höjd beredskap eller krig kan Migrationsverket i likhet med andra myndigheter bistå vid en situation där utrymning sker. För Migrationsverkets del gäller det framför allt med information gällande utlännningar som vistas i landet samt nyttjande av de anläggningar som myndigheten ansvarar för.

## 17.1 Gränsövervakning

Under fredstida förhållanden likväl som under höjd beredskap och krig är det centralt att Sverige har kontroll över sina gränser. Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten ansvarar enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. för den samordnade gränsövervakningen i krig. Enligt lagen ska samordning ske om Sverige kommer i krig samt om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara. Länsstyrelserna ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, utom i vissa fall där ansvaret och ledningen är en uppgift för befälhavare inom Försvarsmakten.

Polismyndigheten har, såväl i fred som i höjd beredskap och krig, en roll vid den initiala kontakten med migranter vid Sveriges gränser för att bland annat bistå med identifiering, kännedom om resväg och personkontroll. Inne i landet kan endast kontroll göras i samband med en inre utlänningskontroll i fredstid. Polismyndigheten kontrollerar vid gräns rätten till inresa medan Migrationsverket är den myndighet som registrerar en ansökan om internationellt skydd (asyl). I fredstid kan Polismyndigheten begära stöd från Migrationsverket, och även från Frontex, i sitt gränskontrollarbete.

Personer som idag reser in i EU kontrolleras på olika sätt beroende på resenärens nationalitet. De flesta EU-länder är också Schengenländer och personer med tillstånd att vistas inom Schengenområdet har också rätt att resa till andra Schengenländer utan att någon gränskontroll genomförs. Vid hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten kan dock gränskontroll vid inre gräns inom Schengenområdet tillfälligt återinföras.

Det planeras för ett in- och utresesystem, (*EES, Entry-Exit System*), för EU och Schengenområdet. Syftet med EES är att göra gränskontrollerna smidigare och att förbättra registreringen och verifieringen av identiteten på personer från tredje land vid de yttre gränserna. Samtidigt underlättas kontrollen och identifieringen av tredjelandsmedborgare som vistas i Schengenområdet utan giltigt tillstånd. Bekämpningen av terrorism och allvarlig brottslighet effektiviseras därmed.

Den som vill söka asyl i Sverige ska besöka Migrationsverket för att lämna in en ansökan. Det går inte att ansöka om asyl innan ankomst till Sverige. Den som vid inresa i Sverige har en avsikt att ansöka om asyl ska ange detta för myndigheterna vid ankomsten.

För att förbättra den tekniska kontrollen över it-användningen hos polisen har polisen utvecklat ett system för att samla in och analysera loggar från polisens it-system kallat Centrala säkerhetsloggen (CSL). Alla som reser legalt in i Sverige över Schengen-gräns registreras i den Centrala säkerhetsloggen. Systemet drivs och underhålls av Polismyndigheten och möjliggör att Integritetsskyddsmyndigheten kan göra granskningar av registret. Registret är upprättat av integritetsskyddsskäl. Brottsbekämpande myndigheter kan använda uppgifter i loggen i brottsbekämpande syfte men endast om det handlar om allvarlig brottslighet.

Försvarsberedningen bedömer att Centrala säkerhetsloggen skulle kunna utgöra ett system för att få överblick över stora migrantströmmar eller andra befolkningsrörelser som innebär resa in i Sverige. Nyttjandet av informationen i loggen är i dag begränsad till brottsbekämpning och integritetsskyddsgranskning. Försvarsberedningen föreslår att det utreds om Centrala säkerhetsloggen kan omfattas av beredskapsregler för användning vid till exempel höjd beredskap eller krig.

## 17.2 Befolkningsrörelser inom landet

Ett problem under höjd beredskap och krig kan vara att kontrollera och registrera stora befolkningsrörelser inom landet. För detta krävs verktyg och resurser, för att möjliggöra vad som närmast kan liknas vid tillfällig folkbokföring.



I fredstid sker normalt ingen kontroll av personer som förflyttar sig inom landet, men vid en utrymning av ett område kan det bli nödvändigt att registrera personer för att till exempel kunna planera inkvartering eller säkra återförening efter evakuering.

Vid olyckor med skadade eller döda i Sverige sker identifiering och registrering i samspel mellan räddningstjänst, polisen och Rättsmedicinalverket.

Det är polisen som ansvarar för katastrofregistrering i fredstid och vid höjd beredskap och krig. På händelseplatsen registrerar polisen uppgifter om de personer som befunnit sig där vid det aktuella tillfället. Polisen jämför inkomna uppgifter gällande efterfrågade och anträffade personer. Detta ligger sedan till grund för det fortsatta identifieringsarbetet. I Sverige har polisen fyra regionala ID-lag som utför identifieringsarbete inom sitt geografiska område. ID-lagen finns i Umeå, Stockholm, Göteborg och Malmö. Vid en händelse i Sverige där ID-lagets resurser inte räcker till kan Polismyndighetens Nationella operativa avdelningen (Noa) ta över ansvaret och då aktiveras ID-kommissionen.

Systemet för katastrofregistrering kan även användas vid storskaliga planerade utrymningar. Det görs genom att polisen upprättar stationer för id-kontroll och registrering vid utrymningsplatser där personer som omfattas av utrymningen samlas för transport.

Vid spontanutrymningar är det betydligt svårare att veta vilka personer som utrymmer ett område. Eftersom många människor då inte kommer att passera en utrymningsplats är det en fördel att möjliggöra registrering på distans, genom att uppmana invånare att till exempel ringa ett telefonnummer eller använda en tillfällig internetsida. Tidigt tillhandahållande från myndigheternas sida av sådana format skapar bättre möjlighet till uppföljning.

Försvarsberedningen anser att det behöver utvecklas tekniska lösningar för att kunna registrera individer som under höjd beredskap och krig förflyttar sig inom landet utan att ha registrerats, till exempel vid större spontanutrymningar. Ett intressant exempel är den mobilapplikation för kontroll och registrering kopplad till vaccinationsprogrammet som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) utvecklade under covidpandemin.

Ytterligare ett exempel är mobilapplikationen Resklar och den så kallade svensklistan som Utrikesdepartementet rekommenderar att alla som befinner sig utomlands registrerar sig i. Då kan UD eller

den svenska ambassaden kontakta de som registrerat sig om en större krissituation skulle uppstå.

Beroende på orsaken till och utformningen av återinförd gränskontroll vid inre gräns kan det krävas stora personalresurser. Som konstaterades i *Motståndskraft* bedömer Försvarsberedningen att de polisiära resurserna för en omfattande bevakning under höjd beredskap och krig är begränsade. Av den anledningen måste polisen förstärkas.

För att kunna förstärka polisen vid höjd beredskap och i krig anser Försvarsberedningen att beredskapspolisen ska återupprättas. Återinförd gränskontroll vid inre gräns är ett område där sådana förstärkningar kan komma att bli nödvändiga.

Frågor om gränsövervakningens organisation och den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och under höjd beredskap och krig har tidigare varit föremål för utredning. Gränsövervakningens struktur och planering ses över på nytt i utredningen Polisens beredskap (dir. 2023:143). Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att säkerställa en ändamålsenlig reglering som är anpassad efter de krav som höjd beredskap och krig ställer.

En erfarenhet från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är att personer som flydde till Sverige hade med sig husdjur. Ukraina är ett högriskland för bland annat rabies och Jordbruksverket har särskilda införselregler för husdjur från sådana länder. Jordbruksverket utlyste 2022 undantagsregler för husdjur, mestadels hundar och katter, som anlände till Sverige från Ukraina. Det innebar att varje fall bedömdes individuellt utifrån vilka åtgärder som var nödvändiga. Från och med 1 september 2023 slopades dessa undantagsregler för införsel av sällskapsdjur till Sverige.

Vid en migrantström från något av Sveriges grannländer är det möjligt att boskap medföljer. Vid införsel av nötkreatur till Sverige måste Jordbruksverkets krav vara uppfyllda. Sedan 2021 tillämpas inte längre karantän vid införsel av nötkreatur från annan medlemsstat i EU. Vid införsel av nötkreatur ska de krav som finns i det nationella salmonellaprogrammet respektive de nya nationella reglerna för kontroll av paratuberkulos uppfyllas när nya djur flyttas in i en svensk anläggning. Har djuren inte den status som krävs ska de efter ankomsten till Sverige isoleras och testas enligt reglerna.

Försvarsberedningen föreslår att Jordbruksverket utarbetar beredskapsrutiner avsedda för situationer med stora befolkningsrörelser där införsel av sällskapsdjur och boskap följer med.



## 18 Hälsa- och sjukvård

Hälsa- och sjukvården har en central plats i totalförsvaret. En fungerande sjukvård i fred är en förutsättning för en fungerande sjukvård i krig. Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att ett väpnat angrepp mot Sverige och ett krig på svenskt territorium skulle resultera i förluster av människoliv samt masskadeutfall. Detta skulle innebära en mycket stor belastning på hälsa- och sjukvården. Störningar i viktiga samhällsfunktioner som el- och vattenförsörjning samt transporter skulle vidare kunna få allvarlig inverkan på vårdens kvalitet och påverka möjligheterna att genomföra sjuktransporter. Dessa bedömningar kvarstår.

Pandemin 2020–2022 var en stor påfrestning för hälsa- och sjukvården, även om skalan och typen av vårdbehov skulle skilja sig markant vid ett krig. Sjukvården genomgick en snabb omställning, inklusive en kraftig ökning av antalet intensivvårdsplatser. Personalen inom hälsa- och sjukvården gjorde mycket stora ansträngningar. Viktiga erfarenheter har dragits från hanteringen av pandemin, i vissa fall med relevans också för det civila försvaret. Dessa berör bland annat kraven på försörjningsberedskap, vikten av att verksamheten inte ligger nära eller över sitt kapacitetstak redan i ett normalläge, vårdens förmåga att ge vård efter behov och förmågan att snabbt kunna ställa om verksamheten, nödvändigheten av att kunna använda även privata vårdgivares kapacitet i svåra situationer samt svårigheterna i att ge stöd över regiongränser.

Erfarenheter från Ukraina pekar också mot att normala vårdprinciper är svåra att upprätthålla i krig. Vidare har sjukhus, men även mindre vårdinrättningar och sjukvårdstransporter, målmedvetet angripits av Ryssland, trots att det röda korset ska ge skydd enligt folkrätten.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har i sina betänkanden *Hälso- och sjukvårdens beredskap, struktur för ökad förmåga* (SOU 2020:23), *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19), *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret, underlag till försvarspolitisk inriktning* (SOU 2022:6) lagt en rad förslag avseende bland annat hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap och hur hälso- och sjukvårdens strukturer kan utvecklas för att hantera höjd beredskap och krig. Dessa har i sin tur omsatts i ett trettiootal regeringsuppdrag till Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och andra myndigheter.

Uppdragen har bland annat inneburit att ta fram prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvården i krig, att stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser, att följa upp regionernas arbete med planering inför civilt försvar, att kartlägga produktionskapacitet inom läkemedelsområdet, att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager, att påbörja investeringsprogram för robusta sjukhus och att kartlägga skyddade utrymmen avsedda för hälso- och sjukvård.

Det är viktigt att funktionaliteten så långt som möjligt kan upprätthållas inom hälso- och sjukvården också i krig. I en krigssituation kommer en viktig uppgift för sjukvården vara att ta hand om ett stort antal krigsskadade.

Hälso- och sjukvården bör även vid höjd beredskap och krig ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå. Med detta menas vård och behandling av sjukdomar och skador där även en måttlig fördröjning bedöms medföra allvarliga följder för patienten. Sådan vård ska säkerställas för såväl civila som för militär personal.

Den av riksdagen beslutade prioriteringsplattformen gäller vid prioritering av vårdbehov. Socialstyrelsen har utarbetat ett kunskapsstöd avseende vårdens prioriteringar i krig och fredstida katastrofer. Försvarsberedningen konstaterar att svåra prioriteringar av patienter kommer att krävas i krig när det uppstår obalans mellan de akuta vårdbehoven och sjukvårdens kapacitet, vilket medarbetarna måste förberedas för.

Trots att den allmänna vårdkvaliteten ofta inte kan vara densamma vid höjd beredskap och i krig bör de medicinska behandlingsresultaten för det stora flertalet patienter så långt möjligt motsvara den nivå som gäller vid ett normalläge i fred.

Det finns inte något självändamål att vid höjd beredskap och krig sänka vårdkvaliteten. Försvarsberedningen understryker behovet av utbildning och övning för de prioriteringar som kan bli nödvändiga vid höjd beredskap och krig.

Förebyggande hälsovård är viktig också vid höjd beredskap och krig, exempelvis vaccinationsprogram och mödra- och barnhälsovård. En nedprioritering av dessa skulle riskera att försämra hälsoläget och leda till ett ökat tryck på akutsjukvården.

Försvarsberedningen ser vidare behov av att säkerställa att även befolkningens behov av vård för psykisk ohälsa och psykisk sjukdom beaktas i hälso- och sjukvårdens förberedelser och planer för höjd beredskap och krig.

Beredningen noterade i *Motståndskraft* att både militär personal och civilbefolkningen kommer att drabbas i händelse av krig. Det kommer till stor del handla om allvarliga, svåra eller kritiska traumaskador. Typen av skador som kan förväntas är penetrerande splitterskador, skottskador, explosionsskador, klämskador och brännskador. Skador eller åkommor till följd av epidemier eller användande av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen kan också uppkomma liksom svåra psykologiska trauman.

Det är svårt att uppskatta skadeutfallet vid krigshandlingar på svenskt territorium. Skadeutfallet kommer inte att vara jämnt fördelat över landet utan variera beroende på var krigshandlingarna och striderna inträffar.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina kan ge viss vägledning om storleksordningen på förluster i form av skadade och stupade i ett nutida krig. Enligt amerikanska uppgifter i media kan de militära förlusterna på den ukrainska sidan uppgå till närmare 200 000 soldater, varav upp till 70 000 stupade. Antalet civila döda är, byggt på uppgifter från bland annat FN, troligen över 20 000.

Det går inte att enkelt översätta erfarenheterna från kriget i Ukraina till vad som skulle kunna gälla i ett krig där Sverige och svenska förband är delaktiga. Såväl krigets karaktär som kontexten i form av exempelvis stöd från andra allierade eller om striderna pågår på svensk mark påverkar utfallet. Beredningen menar dock att antagandet från *Motståndskraft* om att strider på svenskt territorium under flera veckor skulle kunna resultera i 20 000 till 30 000 döda och skadade civila och soldater är fortsatt relevant som planeringsförutsättning.

Som Natomedlem måste Sverige förbereda även för större skadeutfall på svensk personal utanför Sveriges gränser. Natomedlemskapet innebär också att svensk sjukvårdskedja behöver kunna ta hand om skadade soldater från allierade staters förband. Det handlar både om soldater från förband som strider på svensk mark och om att i vissa situationer kunna avlasta andra länders sjukvård, även rörande skadade och sjuka civila. Sjukvården måste också planera för att kunna ta hand om skadade krigsfångar.

En ytterligare aspekt av det svenska Natomedlemskapet är att utländsk sjukvårdspersonal behöver kunna verka på svenskt territorium. Detta gäller både i fred, när allierade bedriver mer eller mindre långvarig verksamhet på svenskt territorium, och vid krigsfara och krig. Det ställer krav på utveckling av regelverken bland annat eftersom sjukvårdens legitimationsyrken på svensk mark enbart får utövas av personal godkänd av Socialstyrelsen. En utredning avseende denna fråga pågår för närvarande inom Socialdepartementet och ska avrapporteras i slutet av 2024.

Nato utvecklar riktlinjer och vägledning exempelvis avseende förmågor för sjukvårdspersonalen, hantering av masskadefall samt spårning av patienter. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Försvarsberedningen understryker behovet av att kommuner och regioner får statlig ersättning för nya krav med direkt koppling till hälso- och sjukvården inom det civila försvaret. Beredningen understryker att det som ska ges statlig finansiering är åtgärder för att öka förmågan vid höjd beredskap och krig.

## 18.1 Problem för sjukvården i krig

Pandemin åren 2020–2022 visade att svensk sjukvård förmådde ställa om för att möta ett kraftigt ökat vårdbehov. Samtidigt visade den på svårigheterna för hälso- och sjukvården vid större påfrestningar. Vid ett väpnat angrepp skulle en obalans mellan behov och resurser snabbt kunna uppstå, såväl totalt i landet som i de delar av landet där krigshandlingar och strider pågår.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2022:6) att hälso- och sjukvården är fragmenterad och spridd på många olika aktörer och på många olika platser. Vård ges både i kommuner och regioner samt av både



offentliga och privata aktörer. Sjukvård utförs även i hem (såväl basal vård som avancerad sjukvård i hemmet, ASIH) och på särskilda boenden. Sammantaget innebär detta en komplex situation med en vårdstruktur som spänner över flera huvudmän och aktörer.

Kommuner och regioner är för utförande av hälso- och sjukvård beroende av varandra. För att kunna frigöra vårdplatser på sjukhus behöver kommunerna kunna ta emot medicinskt färdigbehandlade patienter som är i behov av stöd från socialtjänsten och kommunal hälso- och sjukvård eller hemsjukvård. Hela vårdstrukturen måste därför beaktas i totalförsvarsplaneringen.

Att i högre grad bedriva sjukvård utanför ordinarie vårdinfrastruktur där exempelvis vårdgivarna inte ansvarar för el, vatten eller datatrafik ställer också nya krav på robusthet och innebär behov av planering för hur vården ska bedrivas om den inte längre kan ske i hemmen. Även den omständighet att betydande delar av både regional och kommunal hälso- och sjukvård och omsorg utförs av privata aktörer behöver beaktas. Försvarsberedningen understryker att också dessa omständigheter ställer krav på en nära samverkan mellan regional och kommunal hälso- och sjukvård och omsorg både i vardag, fredstida kris och krig.

Antalet akutsjukhus i Sverige har minskat under de senaste decennierna, samtidigt som specialiseringen mellan dem har ökat. Det sammanlagda antalet vårdplatser på akutsjukhus har minskat under många år. Förmågan att bedriva hälso- och sjukvård påverkas i stor utsträckning av tillgången till personal, lokaler, läkemedel, sjukvårdsmaterial och medicinskteknisk utrustning. Akutsjukhusens förmåga att öka sin kapacitet och ta emot ett stort antal skadade patienter i krig är vidare beroende av att andra delar av vårdstrukturen, som primärvård och hemsjukvård, fungerar och klarar av att hantera ett utökat uppdrag.

Att vid i krig utöka antalet vårdplatser, särskilt för akutkirurgi och intensivvård, ställer stora krav på tillgång till personal, lokaler, läkemedel, sjukvårdsmaterial och medicinskteknisk utrustning men också på förmåga till ledning, koordinering och beslut.

En reell och uthållig förmåga till att kraftigt öka antalet vårdplatser kräver alla fyra delar. Systemet måste därför bygga på att planer är framtagna och andra förberedelser genomförda, samt att systemet är övat. Försvarsberedningen anser att förmågan till att uthålligt öka antalet vårdplatser, särskilt för akutkirurgi och

intensivvård, är den enskilt viktigaste för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap och krig. Beredningen noterar att Socialstyrelsen har arbetat fram kunskapsstöd och annat underlag för detta.

Beredningens bedömning från *Motståndskraft* om att Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga är begränsad kvarstår. Sjukvårdsförmågan består i dag av i huvudsak två fältsjukhus, samt vissa förbandsnära sjukvårdsresurser, exempelvis i brigadernas underhållsbataljoner. Försvarsmakten är således beroende av den civila sjukvårdsorganisationen för sina vårdbehov. Överbefälhavaren har i sitt militära råd hösten 2023 föreslagit uppsättandet av en tredje fältsjukhusbataljon i perioden 2030 till 2035 vilket på sikt skulle stärka sjukvårdsförmågan i krigsorganisationen.

Den militära sjukvården på stridsfälten koncentreras till livsuppehållande insatser för att möjliggöra vidare transport i vårdkedjan till militära fältsjukhus eller civila sjukhus där mer avancerade ingrepp kan genomföras. De skadade kommer vanligtvis att så snart möjligt vårdas vid civila sjukhus. Detta ökar kraven på den civila sjukvården i regioner och kommuner vid höjd beredskap och krig.

Tillgången till läkemedel och sjukvårdsmaterial är av stor betydelse för en fungerande hälso- och sjukvård. Globaliseringen har möjliggjort stora medicinska framsteg vad gäller bland annat utveckling av vaccin och andra läkemedel. Men samtidigt har globaliseringen av försörjnings- och värdekedjor samt en effektivisering som inneburit avsevärd minskning av lager resulterat i allvarliga sårbarheter i försörjningen. Även tillgången till blodprodukter behöver säkerställas.

God vård bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet. För detta krävs utöver utbildning, träning och övning inom de medicinska vetenskaperna även forskning. Detta gäller även katastrofmedicin. Socialstyrelsen finansierar idag bland annat tre kunskapscentrum för katastrofmedicin. Försvarsberedningen anser att forskning om katastrofmedicin är viktigt.

I krig kommer resurser för sjuktransporter att vara hårt belastade. Varje region ansvarar för att det inom regionen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från vårdinrättningar eller läkare transportera personer vars tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet.

Detta gäller även vid svåra påfrestningar, höjd beredskap och krig. Till detta kommer i krig även militära sjuktransportresurser.

Försvarsberedningen konstaterar att varje region har sitt system för sjukvårdstransporter på marken. Vidare är resurserna dimensionerade för i huvudsak händelser i fredstid. Socialstyrelsen har pekat på möjligheter att skapa förstärkningsresurser, exempelvis genom att arbeta över regiongränser och att använda alternativa transportresurser såsom till exempel bårssystem i bussar.

Stridshandlingar kan försvåra sekundärtransporter, det vill säga omflyttning av patienter mellan sjukhus. I krig kan mark-, luft- och sjötransporterna begränsas vilket försvårar sjukvårdstransporterna. Dessutom måste avståndsproblematiken beaktas. Vid ett omfattande skadefall i till exempel övre Norrland och norra Finland är det förknippat med stora svårigheter att genomföra omfattande sekundärtransporter till södra Sverige.

### 18.1.1 Läkemedel

De flesta läkemedel som används i Sverige är tillverkade och lagerhållna utomlands. Apoteken och regionerna dimensionerar sina lager utifrån vardagens behov, inte utifrån behoven vid kris eller krig. Läkemedlen i det så kallade katastrof- och antidotsortimentet på sjukhus är avsedda som en begränsad akut buffert. På sjukhus kan det också finnas begränsade lager på avdelningar och mottagningar. Medicinska gaser och infusionsvätskor lagras vanligen lokalt.

Det pågår ett arbete med att förbättra beredskapen för läkemedel och sjukvårdsmaterial. Bland annat har krav införts i lag på att vårdgivare ska ha de sjukvårdsprodukter som behövs för att kunna ge god vård, att öppenvårdsapotek ska ha lagerhållning anpassade efter behoven samt på partihandlars leveransskyldighet till sjukhusapotek. Därutöver har myndigheter inom hälso- och sjukvården fått i uppdrag att analysera behov och förutsättningar avseende försörjning av läkemedel och sjukvårdsmaterial vid kris och krig men också att utreda omsättningslagring och att påbörja uppbyggnad av statliga säkerhetslager för traumavård. Till ovanstående ska också läggas överenskommelsen mellan staten och Sveriges kommuner och regioner om försörjningsberedskap för

läkemedel. Denna finansierar bland annat insatser av regionerna för att säkerställa tillgång till läkemedel och medicintekniska produkter.

Läkemedelsverket och Socialstyrelsen har i uppdrag att stärka öppenvårdsapotekens beredskap gällande utlämning av läkemedel. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten har regeringens uppdrag att utarbeta en modell för beredskapsapotek som ska vara skyldiga att planera för och säkerställa att deras verksamhet kan upprätthållas vid fredstida kris såväl som vid höjd beredskap och krig.

### 18.1.2 Sjukvårdens driftsäkerhet

Försvarsberedningen noterade i *Motståndskraft* att sjukhusens förmåga att tillhandahålla vård också är beroende av en funktionalitet inom andra samhällssektorer, exempelvis elförsörjning, dricksvattenförsörjning samt elektroniska kommunikationer.

Verksamheter inom akutsjukvården är relativt välutbyggd med reservkraft för att motstå ett avbrott i elförsörjningen men kommer vid ett långvarigt avbrott att få problem. Vatten behövs inom vården för att kunna upprätthålla exempelvis vårdhygien, tvätt, mathållning och städning. Störningar i vattenförsörjningen kommer därmed att påverka till exempel förmågan att upprätthålla hygien.

Sjukvården är vidare känslig för störningar i elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, bland annat då journalhållningen idag i hög utsträckning är elektronisk. Betydande störningar kan förväntas inom alla dessa sektorer vid ett väpnat angrepp. Vidare saknar de flesta sjukhus en robusthet i form av grundläggande fysiskt skydd.

Försvarsberedningen anser att regionerna ska ha möjligheten att vid krig kunna dubblera antalet fysiska vårdplatser jämfört med fredstid, med en bemanning och tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel som är möjlig under sådana förhållanden. Beredningen konstaterar samtidigt att i de geografiska områden som blir hårdast drabbade kommer vårdbehovet att vara betydligt större än så, vilket kommer att ställa stora krav på ännu större kapacitetsökning, samarbete mellan regioner och prioriteringar mellan patienter samt en väl fungerande styrning.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag tagit fram underlag för masskadeplanering, kapacitetsökning, förmåga att hantera plötsligt och oväntat högt inflöde av patienter och samordning av sjukvårdstransporter som regionerna behöver för att växla upp beredskapsarbetet. Försvarsberedningen anser att det är angeläget att regionerna prioriterar arbetet med att planera för att kunna hantera masskadeutfall.

Socialstyrelsen har ett uppdrag att fördela medel till regioner i syfte att höja driftsäkerheten på hälso- och sjukvårdens fastigheter under störda förhållanden, inom ramen för ett investeringsprogram kallat *Sjukvårdens säkerhet i kris och krig* (SSIK). Under 2023 har fokus legat på regionernas kartläggning och nulägesanalyser.

## 18.2 Förbättrad sjukvårdsförmåga i krig

Det är av stor vikt att det finns en förmåga att ta hand om skadade och döda vid ett krig. Det är framför allt viktigt för att värna civilbefolkningen och att rädda liv, men det har också betydelse för allmänhetens förtroende för statsledning och myndigheter samt för försvarsviljan. Det är också avgörande för att upprätthålla stridsviljan hos den militära personalen. Försvarsberedningen anser därför att kapaciteten inom den svenska sjukvården för att kunna ställa om verksamheten i syfte att ta hand om ett stort antal skadade fortsatt måste stärkas.

Antalet drabbade på grund av krigshandlingar kan uppgå till sammanlagt flera tiotusental döda eller svårt skadade i olika delar av landet. Det kräver uthållighet hos personalen, fungerande organisatorisk struktur och fortlöpande försörjning med läkemedel, infusionsvätskor inklusive blodprodukter och medicinskt förbrukningsmaterial.

### 18.2.1 Förberedelser och planer för höjd beredskap och krig

Försvarsberedningen anser att de sammanhållna förberedelserna och planerna för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården bör utgå från Försvarsmaktens operationsplanering och samordnas inom totalförsvaret. Det är viktigt att arbetet präglas av realism och

insikt om reella förutsättningar och begränsningar hos såväl den militära som civila hälso- och sjukvården.

Förberedelserna och planerna inom sjukvården bör ta sin utgångspunkt i beräkningar rörande skadetyper och antal skadade och döda i krig. Planeringen behöver ta hänsyn till situationer med störningar i andra samhällsfunktioner, såsom el-, vatten- och läkemedelsförsörjningen samt inom transportsektorn. Behandlingsmetoder, ambition och prioriteringar ska kunna anpassas efter antalet patienter, skadenivåer och tillgången till sjukvårdsresurser för att kunna ge tillräcklig vård för att så många som möjligt ska överleva. Sådan omställning behöver förberedas och övas.

Försvarsberedningen anser att förberedelserna för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården ska omfatta planer för den omdisponering som måste göras för att tillgodose behovet av vårdplatser för ett större antal skadade. Detta omdisponeringsarbete kommer att kräva prioritering av bland annat vårdplatser och intensivvårdsresurser. Möjligheten att ställa om vårdinrättningar för omhändertagande av traumapatienter ska också övervägas och planeras. Det kan röra till exempel vårdcentraler och veterinär-mottagningar. Planerna ska även omfatta privata vårdgivare. Privata vårdgivarnas tjänster vid höjd beredskap och krig kan hanteras via det av beredningen föreslagna nya systemet för krigsviktiga företag.

Förberedelserna och planerna måste koordineras och i vissa fall göras gemensamt för olika delar av landet. Där har Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet för hälsa, vård och omsorg och civilområdena viktiga roller.

Förberedelserna och planerna för höjd beredskap och krig bör även beakta omhändertagande och vård av bland annat invalidiserade och psykiskt traumatiserade, såväl under som efter krig. Adekvat omhändertagande kan minska konsekvenserna i form av såväl fysiskt som psykiskt lidande, exempelvis posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).

Försvarsberedningen anser att en förutsättning för att genomföra relevanta förberedelser och planer för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården är att kommuner och regioner omfattas av regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret.

Den pågående utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02) ska enligt direktiven kartlägga och analysera vilket grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter som

kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mer ändamålsenlig och utförlig reglering. Försvarsberedningen anser att detta även ska inkludera hur kommuner och regioner tydligare kan omfattas och involveras i arbetet med de sammanhållna förberedelserna och planerna för det civila försvaret i höjd beredskap och krig.

Befinner sig en kommun eller region i ett katastroftillstånd ska, utan hinder av övriga bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen, kommunen eller regionen erbjuda den hälso- och sjukvård som är möjlig att erbjuda och så långt det är möjligt även fullgöra övriga åliggande som följer av hälso- och sjukvårdslagen. Detta bör framgå i lag, för att det inte ska uppstå situationer där lagen ställs emot att bedriva den vård som är möjlig. Även de författningar som styr de inspekterande myndigheter behöver ta hänsyn till detta. Vårdgivare som bedriver verksamhet i en kommun eller region där katastroftillstånd råder ska tillse att normala kvalitetskrav och behandlingsresultat upprätthålls så länge som detta är möjligt.

### 18.2.2 Personalförsörjning i krig

Hälso- och sjukvården ställer höga krav på personalens kompetens- och kvalitet varför det kan vara svårt att snabbt förstärka personalstyrkan. Utöver att använda personalen mer effektivt, exempelvis genom minskad personaltäthet eller att föra över personal från lägre prioriterad vård, är alternativet att tillföra resurser utifrån. Planering av tillgången på personalresurser är en av de viktigaste åtgärderna inom hälso- och sjukvården för att kunna möta utmaningarna vid krig. Planeringen behöver ta sin utgångspunkt i vilken vård som ska bedrivas.

Basala kunskaper inom katastrofmedicinens olika områden bör besittas av all hälso- och sjukvårdspersonal eftersom alla kan komma att bli direkt eller indirekt berörda vid insats för särskild händelse. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap ansåg därför i sitt slutbetänkande (SOU 2022:6) att detta bör ingå i den medicinska personalens grundutbildning. Katastrofmedicin bör därutöver inkluderas i vissa specialistutbildningar. Socialstyrelsen har också tagit fram utbildningsplaner för detta.

Försvarsberedningen anser att personaltillgången inom sjukvården inklusive ambulanssjukvården måste kunna förstärkas i höjd beredskap och krig. Sjukvårdsutbildad personal, även i privat verksamhet, skulle för detta ändamål kunna tas ut och krigsplaceras med civilplikt med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Detta kräver tillgång till register över legitimerad personal.

Pensionerad sjukvårdspersonal och personal under utbildning är en viktig resurs. Försvarsberedningen anser vidare att frivilliga försvarsorganisationer som Röda Korset kan spela viktiga roller inom sjukvården i kris och krig, bland annat när det gäller att tillhandahålla grundläggande omvårdnad och första hjälpen.

### 18.2.3 Samverkan mellan civil och militär sjukvård

För att kunna hantera effekterna av ett väpnat angrepp måste samverkan etableras mellan militär verksamhet och civil sjukvård. Försvarsberedningen anser att rutiner för samverkan och ledning mellan militärregioner, civilområden och civila sjukvårdshuvudmän måste utvecklas.

Försvarsberedningen anser att det finns behov av särskilda beredskapssjukhus. Med detta avser beredningen akutsjukhus som har särskild förmåga att öka antalet vårdplatser, särskilt för vård av trauma och andra krigsskador. De ska ha en fastställd krigsorganisation med personal, lokaler, utrustning samt förmåga till adekvat ledning, koordinering och beslut. Det är en fördel om de även har tillgång till skyddade lokaler. Den planering som genomförs inom ramen för Natos gemensamma operationsplanering ska ligga som en grund för planeringen av beredskapssjukhus. Det bör på grund av geografiska skäl finnas beredskapssjukhus på Gotland och i Norrland.

Försvarsberedningen noterar vidare att det kan finnas behov av att planera och på andra sätt förbereda för reservsjukhus. Detta kan exempelvis vara skolor och större samlingslokaler som kan istandsättas som sjukhus.

Beredningen anser att sjukvården i totalförsvaret bör utgå från den civila sjukvårdsorganisationen. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga behöver fortsatt förbättras, framför allt på stridsfältsnivån i syfte att



möjliggöra ett effektivt omhändertagande i ett område där strider pågår.

#### 18.2.4 Försörjningsberedskap

Försvarsberedningen välkomnar utvecklingen som pågår med att förbättra försörjningsberedskapen avseende läkemedel och sjukvårdsmaterial. Beredningen vill betona vikten av att denna försörjningsberedskap tar höjd för minst tre månader av störda leveranser och krigets skadeutfall. Beredningen betonar vidare att de tre månaderna är den tid som disponeras för att åstadkomma omställning av såväl internationella försörjningskedjor som inhemsk produktion. För vissa särskilt kritiska varor där risken bedöms som hög för att försörjningskedjor och produktion inte kan motsvara behoven efter tre månader, kan ytterligare lager behövas.

Planeringen måste också beakta behovet av livsuppehållande mediciner för till exempel kroniskt sjuka. Även vid svåra påfrestningar på samhället i en situation av hybridkrigföring kan tillgången till dessa mediciner vara avgörande för att motivera befolkningen till fortsatta uppoffringar.

Försvarsberedningen noterar att utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap i sitt slutbetänkande (SOU 2021:19) föreslog ett system om fyra nivåer med baslager på apotek och i hemmet på första nivån, omsättningslager nära marknadens aktörer nödvändiga för vård som inte kan anstå på nästa nivå, statliga beredskapslager för vissa produkter på en tredje nivå och på sista nivån en produktionsberedskap i Sverige för vissa produkter.

Arbete har också påbörjats. Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket (TLV), Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten har i uppdrag att tillsammans analysera utformningen av ett system med beredskapsapotek som ska tillgodose allmänhetens behov av läkemedel också under höjd beredskap och krig. Regeringen har vidare givit Socialstyrelsen i uppdrag att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager.

### 18.2.5 Hälso- och sjukvårdens utsatthet i krig

Försvarsberedningen understryker vikten av att den internationella humanitära rätten respekteras. Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar emellertid att det röda korsets funktion som skyddselement för sjukvårdspersonal, patienter, sjuktransporter och sjukhus inte respekteras. De har tvärtom målmedvetet angripits av Ryssland. Försvarsberedningen anser att detta behöver resultera i utvecklade förhållningssätt. Det kan också ställa krav på planering för att evakuera sjukhus och föra patienter, personal och materiel till andra sjukhus.

## 19 Begravningsverksamhet och själavård

De religiösa samfunden bidrar till totalförsvaret med själavård, medmänskligt stöd samt ceremonier inklusive begravningar. Svenska kyrkan bemannar det militära försvaret med fältpastorer och i många krisgrupper ingår präster och diakoner.

Genom den samlade själavårdskompetensen inom trossamfunden finns kompetens att möta och bearbeta människors existentiella oro och bidra till hopp och framtidstro. Det är också ett av trossamfundens grundläggande uppdrag och utgör ett viktigt bidrag till samhällets samlade motståndskraft i höjd beredskap och krig. Att upprätthålla den existentiella hälsan, mental uthållighet, känslan av sammanhang och sammanhållning, inklusive att fira traditioner och högtider, samt mental motståndskraft är i sig en grundläggande komponent i försvarsvilja och individens psykologiska försvar. Förmågan att kunna möta behoven av själavård är också av vikt för utländsk personal som tjänstgör i Sverige. Det förstärkningsbehov inom själavårdsområdet som detta medför bör därför vara en integrerad del av samhällets samlade totalförvarsplanering. Detta förutsätter en dialog och planering som involverar ansvariga myndigheter, kommuner, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Begravningsverksamheten är en samhällsviktig verksamhet som ska upprätthållas under höjd beredskap och krig. Enligt begravningslagen (1990:1144) ska en församling som är huvudman för begravningsverksamheten vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap. Huvudman för begravningsverksamheten i Sverige är Svenska kyrkans församlingar och pastorat, förutom i Stockholms och Tranås kommuner, där respektive kommun är huvudman. Svenska kyrkan har därmed en

viktig roll i totalförsvaret genom lagstadgade samhällsviktiga beredskapsskyldigheter, men också genom stödet till Försvarsmaktens personal i krig.

Även vid ett gott skydd för civilbefolkningen kan ett väpnat angrepp mot Sverige leda till ett stort antal döda. Ett krig kommer då att omöjliggöra upprätthållandet av de vanliga formerna och tidsförhållandena för begravning och framtinga brådskande begravningar. Det är av stor vikt att värdighet upprätthålls även vid ett stort antal samtidigt avlidna. Det är av stor vikt för att upprätthålla försvarsviljan. Att begravningar kan genomföras i krig, och med respekt för människors skilda trosuppfattningar, bidrar till människors sorgearbete och förmåga att uthärda svåra umbäranden.

Försvarsberedningen anser att begravningshuvudmännen måste ha beredskap för att i händelse av krig hantera mängden dödsoffer som ska begravas. I sådana fall kommer gällande begravningsrutiner som sker i fredstid inte att kunna upprätthållas i samma utsträckning. Det gäller till exempel omfattande procedurer för identifiering av avlidna då antalet döda lokalt är väldigt stort och identifieringen försvåras på grund av de skador som uppstått. Försvarsberedningen anser också att länsstyrelser och kommuner ska inkludera behovet av en ökad kapacitet av begravningsverksamhet i samhällsplaneringen. Frågor som måste beaktas är tillgängliggörande av mer kyrkogårdsmark för begravningar och förberedandet av nödvändiga beslut för expropriering av mark.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har krävt många dödsoffer. Ukrainas krigsgravtjänst, som hanterar stupade soldater och officerare, har periodvis medfört en mycket stor belastning på krematorier. Majoriteten av begravningarna i Ukraina är dock jordbegravningar där både kommunal och privat mark har använts för gravsättning. Kistbegravningar har prioriterats för stupade ukrainska soldater och officerare i syfte att medge en anständig begravning i enlighet med religiösa seder och militär etikett.

Ett krig ställer särskilda krav på hanteringen av avlidna. Planeringen behöver säkerställa förmåga att i stor utsträckning kunna omhänderta döda på plats, identifiera och registrera döda, ha avdelade platser för förvaring samt undvika att samhällsviktig verksamhet påverkas, exempelvis genom att vattentäkter förorenas.

Om de döda misstänks vara smittade eller på annat sätt kontaminerade ställer det specifika krav på skyddsutrustning,

kremering, förvaring och rutiner. Omhändertagandet av avlidna med smittsam sjukdom eller stoft som kontaminerats som en följd av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära attacker ställer krav på särskild utrustning och kompetens. Detta finns idag inte tillgängligt hos huvudmännen för begravningsverksamheten.

Försvarsberedningen anser att denna kompetens bör säkerställas inom ramen för det civila försvaret. Skyddsutrustning och utbildning bör tillhandahållas begravningshuvudmännen.

Det finns flera omständigheter som påverkar möjligheten att bedriva begravningsverksamhet vid krig. Det är viktigt att hela kedjan från att någon avlider till att de gravsätts fungerar. Svenska kyrkan råder församlingarna att hålla extra gravplatsmark motsvarande kistgravar för fem procent av befolkningen inom församlingen. Försvarsberedningen anser att detta fortsatt bör utgöra planeringsgrund för begravning i krig.

Ett stort antal samtidigt avlidna medför ökade krav på transporter, kylförvaring, kremeringar och mark för gravplatser. Eventuella elavbrott innebär att varken förvaringslokaler eller kremeringsugnar kan användas i normal omfattning. Brist på tillgång till bränsle kan omöjliggöra användandet av olika maskiner, fordon och krematorier. Digitala system kan slås ut och rutiner måste snarast upprättas för manuell hantering av registrering av avlidna.

Försvarsberedningen konstaterar att planeringen av detta ställer avsevärt högre och förändrade krav jämfört med i fredstid. Svenska kyrkan har påbörjat detta arbete och Försvarsberedningen betonar vikten av att detta sker skyndsamt.

Hos begravningshuvudmännen finns också ett förstärkningsbehov inom begravningsverksamheten vid höjd beredskap och krig. Förstärkningsbehovet avser en numerär förstärkning av utbildad personal i samband med ett stort antal avlidna på kort tid. Detta gäller även borgerliga begravningsförrättare. Förstärkningen kommer också att behöva hantera de förändrade förutsättningar som kräver ändrade tillvägagångssätt, som till exempel att hantera kontaminerat stoft. Det kan också handla om behov av att förstärka ledningsfunktionerna för ledning av begravningsverksamheten vid höjd beredskap. Med ett införande av krigsviktiga företag kan lokala näringsidkare med resurser för att förstärka begravningsverksamheten identifieras i fredstid och meddelas den roll de kan komma att inneha vid beslut om höjd beredskap. I krig kan också

ytterst den allmänna tjänsteplikten användas för att tillgängliggöra nödvändig arbetskraft för begravning.

Försvarsberedningen anser att begravningsverksamhetens förstärkningsbehov behöver tillgodoses som en del av samhällets samlade totalförsvarsplanering.

Idag ingår inte begravningsverksamheten i någon av beredskapssektorerna. Försvarsberedningen anser att det bör tydliggöras var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen för det civila försvaret. Ingången till dialog och samordning behöver samordnas för att Svenska kyrkan, Stockholm och Tranås kommun ska kunna bidra på bästa sätt till totalförsvarets planering i höjd beredskap och krig.

Hanteringen av stupad militär personal, inklusive stupade fiender, regleras i Försvarsmaktens interna reglemente för krigsgravtjänst. Berörda aktörer behöver beakta även detta i sin planering och deras arbete dimensioneras för att kunna hantera gravsättning av både civila och stupad svensk militär personal, stupad utländsk militär personal samt stupade fiender. Det kan också inkludera omhändertagandet av stupad utländsk personal där även tillfälliga gravar kan komma att behövas. Grundregeln bör vara att stupad svensk militär personal så långt möjligt ska ges möjlighet att gravsättas i hembygden. Om det inte är möjligt bör särskilda krigskyrkogårdar upprättas.

## 20 Kulturlivet och omhändertagandet av kulturarvet

Det är viktigt att så långt det är möjligt att upprätthålla kulturverksamhet i händelse av krig. Kulturlivet är en motståndskraft i sig. Detta gäller både det historiska kulturarvet som den samtida kulturen. Digital information utgör numera en betydande del av kulturarvet och behöver också omfattas av skydd, likt det fysiska kulturarvet.

Ett livaktigt och fritt kulturliv är en kraft för sammanhållning och motståndskraft och därmed viktigt för vår försvarsvilja. Kulturlivet i form av bibliotek, museer, lokala scener, föreningsliv och tv- och radioprogram spelar en stor roll för gemenskapen. Kultur är också ett välkommet avbrott och ger förströelse i svåra tider. Det aktiva kulturlivet bör inkluderas i det lokala och nationella beredskapsarbetet för att det ska kunna verka även i krig.

Genom historien har kulturarv, som symbol för historia, identitet och minne förstörts, plundrats eller missbrukats i politiska syften. Förstörelse och sabotage av kulturarv i krig är ofta en medveten politisk och strategisk handling och ett mål i sig. I Ukraina har Rysslands systematiska förstörelse av kulturarv syftat till att avsiktligt eliminera Ukrainas identitet och historia.

Riksantikvarieämbetet är den nationella kulturarvsmyndigheten och leder arbetet med att bevara och utveckla kulturarvet tillsammans med andra inom kulturarvsområdet. Riksantikvarieämbetet omfattas av skyldigheterna enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Statens kulturråd är också en central förvaltningsmyndighet inom kulturarvsområdet. Kulturrådet har bland annat uppgiften att vara nationell kontaktpunkt för Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar.

Även Svenska kyrkan har en central roll avseende kulturarv vid höjd beredskap och krig. I kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om hur Svenska kyrkan ska vidta förberedelser under höjd beredskap och krig för skydd, vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Sverige ratificerade 2017 Haagkonventionens andra protokoll om skydd av kulturarv i händelse av väpnad konflikt. Det innebär att rättsliga och administrativa åtgärder ska vidtas för att säkerställa skyddet. Lag (1992:1402) samt Förordning (1993:243) om undanförelse och förstöring reglerar kulturarvsinstitutioners möjligheter att föra undan och skydda delar av sina samlingar på platser som anses mer säkra.

Kulturmyndigheterna ingår inte i en utpekad beredskapssektor enligt den nya struktur som infördes den 1 oktober 2022. Fysiskt skydd av bland annat anläggningar och installationer som innehåller kulturoegendom utgör dock en viktig samhällsfunktion inom sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Under 2023 beslutade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att kulturarvet ska kategoriseras som en viktig samhällsfunktion.

Försvarsberedningen betonar att kulturarvsförvaltare behöver beakta den planering som krävs vid ett krig. Om Sverige befinner sig i krigsfara krävs delvis en annan beredskap för kulturarv än vad som krävs i fredstida kriser.

I en krigssituation kommer helt andra typer av trygga förvaringslösningar för kulturarvsföremål att krävas. Försvarsberedningen understryker det nödvändiga i att kulturarvsverksamheter och andra berörda aktörer vidtar förberedelser och påbörjar planering för att kunna skydda kulturarv i händelse av krig.

Försvarsberedningen anser att skyddet för kulturarv i händelse av krig behöver stärkas. Under 2023 uppdrog regeringen åt Riksantikvarieämbetet att utreda förutsättningarna för ett nytt nationellt kulturskyddsråd. I Riksantikvarieämbetets redovisning av uppdraget föreslås hur rådet bör organiseras samt de författningsmässiga förutsättningarna för ett sådant råd. Analysen visar att det i nuläget inte finns behov av författningsändringar för att ett organ ska kunna börja arbeta.

Försvarsberedningen noterar också att det inte finns någon utpekad beredskapsmyndighet för kulturarvsfrågor enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap. Försvars-



beredningen anser att det snarast bör tydliggöras vilka myndigheter som ska bli beredskapsmyndigheter i frågor rörande kulturarv i händelse av krig.



## 21 Skola och förskola

Försvarsberedningen konstaterar att skola och förskola är samhällsviktiga verksamheter som så långt som möjligt behöver fungera även vid höjd beredskap och i krig. Att upprätthålla en kvalitativ utbildningsverksamhet under höjd beredskap och krig är centralt för att barn och unga inte ska gå miste om grundläggande kunskap och kompetens. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar på betydelsen av att hålla skolan öppen i så stor utsträckning som möjligt. Skolan utgör en samhällelig institution som utöver undervisning erbjuder social samvaro och fostran av betydelse för barn och ungas välmående, lärande och personliga utveckling. För ett land i krig har barn en särskild betydelse genom att vara bärare av framtiden.

Genom att upprätthålla utbildningsverksamhet vid höjd beredskap och krig bidrar skola och förskola även till att personalbehovet i annan samhällsviktig verksamhet kan säkerställas. Under höjd beredskap och krig kommer många föräldrar och vårdnadshavare att bli ianspråkta inom det civila och militära försvaret. Detta kommer att ställa högre krav på skola och förskola, bland annat med anledning av större barngrupper och förändrade behov hos föräldrar och vårdnadshavare. Exempelvis kommer förskola behöva erbjudas dygnet runt.

Skolverket är sedan den 1 oktober 2022 beredskapsmyndighet med ett tydliggjort ansvar för beredskapen inom myndighetens ansvarsområde. Utgångspunkten är att de ordinarie reglerna i skolans författningar fortsätter att gälla även vid höjd beredskap och krig, så länge riksdag eller regering inte beslutar något annat. Det innebär exempelvis att hemkommunen behåller sitt ansvar för att tillhandahålla utbildning i skola och förskola.

Vid höjd beredskap och krig kan regeringen besluta att vissa bestämmelser i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under

krig och vid krigsfara m.m. och i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska tillämpas. Vilket ansvar kommuner och regioner har utifrån förordningarna skiljer sig åt mellan skolformerna. Utbildningen i kommunens förskola och fritidshem ska fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger. Kommunen ska därtill prioritera barn som har vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som det behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas.

Kommunen ska vidare se till att alla skolpliktiga barn som vistas i kommunen får utbildning i kommunens förskoleklass eller grundskola. När det gäller förskola, grundskola och anpassad grundskola får huvudmannen göra sådana avvikelser från bestämmelser som gäller för utbildningen som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden.

Vid extraordinära händelser i fredstid kan regeringen meddela föreskrifter om att förskolor, skolor, fritidshem eller andra verksamheter enligt skollagen ska stängas tillfälligt på nationell, regional eller kommunal nivå. Detta regleras i lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. En huvudman kan under vissa förutsättningar också få besluta om att tillfälligt stänga vissa verksamheter enligt denna lag.

Om förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. aktiveras gäller särskilda bestämmelser om hur prioriteringar av vissa resurser ska göras. Om personal, lokaler och utrustning för en kommuns eller en regions gymnasieskola eller kommunal vuxenskola (komvux) behövs för arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, får länsstyrelsen på begäran av Arbetsförmedlingen besluta att kommunens eller regionens gymnasieskola eller komvux ska läggas ned och att resurserna ska ställas till förfogande för den arbetsmarknadspolitiskt motiverade utbildningen. Ett sådant beslut av länsstyrelsen har företräde framför ett beslut av en kommun om att resurserna ska användas för förskoleklassens eller grundskolans verksamhet. Möjligheten för länsstyrelsen att fatta ett sådant beslut gäller dock inte utbildning inom vårdområdet i gymnasieskolan eller komvux på gymnasial nivå.

Försvarsberedningen framhåller vikten av att varje kommun och region har de planer som behövs för verksamheten i händelse av höjd beredskap och krig. Skola och förskola kan behöva hantera en rad frågor som normalt inte utgör en del av verksamheten, bland annat kraftig oro och stress hos barn, elever, vårdnadshavare och personal, avbrott i internet och telefoni, elavbrott med avstängd värme och vatten som följd, uteblivna matleveranser, påverkanskampanjer och desinformation. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar också att det är centralt att skolor och förskolor anvisas skyddsrum.

För att säkerställa att kommunikationen med barn, elever och vårdnadshavare kan upprätthållas även utan digitala kommunikationskanaler och telefoni bör skolor och förskolor säkerställa att nödvändiga dokument finns tillgängliga även utanför skolans eller förskolans digitala system. Exempel på alternativ kan vara att uppgifter finns tillgängliga på papper eller via alternativa digitala lagringslösningar.

En kommuns eller en regions planläggning av skolverksamheten under kriser, höjd beredskap och krig ska, i enlighet med förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och krigsfara m.m., ske efter samråd med Skolverket, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen. För specialskolor och sameskolor gäller förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara. Enligt denna förordning ska huvudmannen för skolverksamheten genomföra den planläggning av verksamheten som behövs, detta efter samråd med länsstyrelsen i det län där skolan ligger. Huvudmannen ska också underrätta länsstyrelsen om skolans behov av lokaler under höjd beredskap och krig.

Det är länsstyrelsen som, enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, beslutar vilka lokaler som får användas för skolans behov. Bestämmelserna om planläggning av verksamhet ska tillämpas utan särskilt beslut av regeringen. Kommuner och regioner ska underrätta länsstyrelsen om behovet av lokaler för skolverksamheten under höjd beredskap och krig.

Vid höjd beredskap och krig kan regeringen besluta att vissa bestämmelser i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., och i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara, ska

tillämpas. Då gäller de bestämmelserna i stället för motsvarande ordinarie regler i skolans författningar.

Av landets skolor och förskolor drivs omkring 26 procent av enskilda huvudmän. I vissa kommuner går över hälften av barnen i skolor och förskolor som drivs av enskilda huvudmän. Försvarsberedningen konstaterar att de förordningar som reglerar verksamheten inom skola och förskola under krig och krigsfara endast reglerar den del av skolväsendet som kommuner, regioner eller staten är huvudman för. Det saknas därmed bestämmelser om enskilda huvudmäns ansvar vid höjd beredskap och krig. I händelse av exempelvis ett kraftigt försämrat säkerhetsläge finns i nuläget inga hinder för enskilda huvudmän att avbryta den utbildningsverksamhet man bedriver. Detta kan potentiellt sett få mycket negativa konsekvenser för kommunernas möjlighet att uppfylla kravet att erbjuda de egna kommuninvånarna skola och förskola.

Försvarsberedningen anser att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att behovet av skola och förskola tillgodoses, också hos enskilda huvudmän, vid höjd beredskap och krig. De enskilda huvudmännens ansvar måste tydliggöras. Försvarsberedningen noterar att regeringen tillsatt en utredning som bland annat har till uppgift överväga vilket ansvar enskilda huvudmän för bland annat fristående skolor ska ha vid krigsfara och krig. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2024.

## 22 Utbildning och övningar

Utbildning och övningar utgör viktiga verktyg för att bygga reell totalförsvarsförmåga. Totalförsvarsaktörers organisationer och personal måste ha relevant utbildning för sina uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Allmänheten måste utbildas i vad totalförsvaret är, vilka krav det ställer på samhället och medborgarna samt vad Natomedlemskapet innebär.

Totalförsvarsaktörers förmågor måste övas. Övningar ska genomföras på alla nivåer från statsledning till enskilda arbetsgrupper, både för att utveckla och pröva planer och förmågor. Särskilt viktigt är gemensamma övningar för de militära och civila delarna av totalförsvaret, på alla nivåer. Även övningar med andra länder och organisationer är viktigt. Utöver ökad förmåga bidrar övningar till att öka aktörers ömsesidiga kunskap om varandra och varandras förutsättningar liksom till att skapa kontakter mellan aktörer på individnivå. Övningar ökar också förmågan att fatta beslut i situationer av stor osäkerhet och oklara underlag.

Försvarsberedningen noterar att arbetet med utbildning och övning har intensifierats under de senaste tio åren. Det finns emellertid fortsatt stora behov av utbildning och övning både för att detta under flera decennier hade en låg prioritet och för att förutsättningarna har förändrats som en konsekvens av såväl utvecklade strukturer för totalförsvaret som en förändrad hotbild. Vidare behöver utbildning och övning uppdateras och repeteras för att vidmakthålla kompetensen. Det moderna arbetslivets personalrörlighet understryker detta ytterligare.

Försvarsberedningen anser därför att utbildnings- och övningsverksamheten på alla nivåer måste intensifieras ytterligare de närmaste åren. I detta måste ingå allmän totalförsvarsutbildning, befattningsutbildning, utbildning i ledarskap vid höjd beredskap och krig samt övningar med totalförsvarsplaneringen som grund.

Utbildning och övningar kan då, utöver att bidra till förmågeutveckling, bidra till att sätta fokus på totalförvarsfrågorna och att öka försvarsviljan såväl generellt som inom totalförsvarsviktiga verksamheter.

## 22.1 Utbildning

Försvarsberedningen bedömer att kunskapen om totalförsvaret och krigets krav har ökat såväl hos befolkningen i stort som hos myndigheter och andra totalförvarsaktörer. Rysslands krig i Ukraina har satt ljuset på totalförsvaret i allmänhet men också specifikt på frågor som exempelvis samhällets grundläggande funktionalitet vid höjd beredskap och krig, befolkningsskydd och innebörden av den svenska totalförvarsplikten.

Pandemin utgjorde en påfrestning för hela samhället som tydliggjorde sårbarheter och styrkor i samhället såväl som vissa av de krav som kan komma att ställas på både organisationer och individer vid höjd beredskap och krig. Det kraftigt försämrade säkerhetsläget, ökade försvarsanslag och beslut om Natomedlemskap har lett till ökad debatt om försvarsfrågorna. En bred rapportering om det framväxande totalförsvaret och informationsinsatser såsom MSB-broschyren *Om krisen och kriget kommer* har också bidragit.

Försvarsberedningen anser emellertid att kunskapen hos totalförsvarets aktörer, och befolkningen generellt, inte möter krigets krav. Det krävs intensifierade informations- och utbildningsinsatser, såväl för allmänheten som för personal inom totalförsvarsviktiga verksamheter. Försvarsberedningen understryker att denna inriktning ska gälla över tid, även i perioder då omvärldsläget förefaller mer stabilt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvarsförmåga och -kunskap när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

### 22.1.1 Information och utbildning för allmänheten

Totalförvarsutbildning måste börja redan i skolan. Försvarsberedningen anser att undervisning om totalförsvaret bör ges i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen, vilket bör framgå av berörda läro-, kurs- och ämnesplaner. Undervisningen



bör bland annat ta upp Sveriges säkerhetspolitik och säkerhetspolitiska läge, Nato, målen för totalförsvaret respektive det militära och det civila försvaret, totalförsvarets utformning, innebörden av höjd beredskap och betydelsen av totalförsvarsplikten. Undervisningen bör även innehålla moment om individens egna ansvar och egenberedskap samt grundläggande praktisk kunskap avseende skydd och överlevnad.

Alla ungdomar som är svenska medborgare och folkbokförda i Sverige får det år de fyller 18 år brev från Totalförsvarets plikt- och prövningsverk med information inför att de ska fylla i mönstringsunderlaget. Brevet innehåller grundläggande fakta om mönstring och värnplikt. På Totalförsvarets plikt- och prövningsverks hemsida finns sedan fördjupad information. Även detta utgör ett bra verktyg för att nå ut med kunskap om totalförsvaret och totalförsvarsplikten till unga.

Försvarsberedningen anser att det även finns behov av utbildning och information till allmänheten utöver ungdomar. MSB:s broschyr *Om krisen eller kriget kommer* bör uppdateras och skickas ut på nytt. Kampanjer som MSB:s Beredskapsveckan har en viktig funktion, liksom utbildning i regi av studieförbund och andra folkbildningsaktörer, information på arbetsplatser samt insatser av förenings- och kulturliv. Frivilliga försvarsorganisationer har en viktig roll. De kan utöver att anordna utbildningar öppna för allmänheten, från enstaka informationspass till längre kurser, men även utbilda på föreningar, företag och myndigheter eller informera i sammanhang där många människor samlas som vid större evenemang. Utbildning och information för allmänheten bör täcka ungefär samma områden som beredningen föreslår för skolan.

Försvarsberedningen noterar det uppdrag som regeringen har gett till MSB att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, genomföra en informationsinsats för att öka allmänhetens kunskap om Sveriges medlemskap i Nato. Uppdraget innehåller två delar. Den första riktar sig till unga 16–25 år och ska starta i samband med Natoanslutningen och den andra är en kunskapshöjande insats för allmänheten som ska pågå under en längre tid. Beredningen anser att detta slags informationsinsatser kan vara effektiva för att snabbt öka allmänhetens medvetenhet och kunskap kring specifika totalförsvarsfrågor.

Försvarsberedningen ser det som viktigt att utbildning om totalförsvaret även når de som är permanent bosatta i Sverige utan att vara svenska medborgare, då även de omfattas av totalförsvarsplikten. Grundläggande information om totalförsvaret bör även ingå i den samhällsorientering som ges till nyanlända.

### 22.1.2 Befattningsutbildning för det civila försvaret

Verksamheter, såväl offentliga som privata, som förväntas fortsätta att fungera under höjd beredskap och krig har ett ansvar att utbilda sin personal för detta. Detta gäller personal som är krigsplacerad i en krigsorganisation men även övrig personal som med stöd av den allmänna tjänsteplikten förväntas fortsätta arbeta under höjd beredskap och krig.

Basen i en sådan utbildning ska utgöras av grundläggande totalförsvarskunskap liknande den för skolan. Detta kan göras med stöd av utbildningspaket som tas fram av centrala myndigheter.

Därutöver krävs specifik befattningsutbildning för de roller, uppgifter och förhållanden som personalen kan förvänta sig vid höjd beredskap och krig. Varje aktör med en roll under höjd beredskap och krig måste därför utveckla ett eget utbildningspaket, med grund i aktuella planer och de uppgifter som aktören då ska lösa. Särskilt mindre aktörer kan behöva stöd från exempelvis beredskapsmyndigheter i detta. Frivilliga försvarsorganisationer kan ha en roll även i utbildning av personal hos totalförsvarsaktörer.

### 22.1.3 Fördjupad utbildning

För viss personal krävs ytterligare fördjupad utbildning och fortbildning. Här anser beredningen att Försvarshögskolan (FHS) bör vara den primära utbildningsleverantören. FHS har nödvändig undervisningsinfrastruktur, men också lärare, kontaktnät och forskningsverksamhet. Det finns i totalförsvarsystemet också ett stort förtroende för FHS undervisning.

*Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (CTSS)* vid FHS erbjuder idag som uppdragsutbildning en kortare grundkurs i totalförsvarskunskap liksom en högre kurs i totalförsvarskunskap som går i flera steg och löper över flera veckor. FHS erbjuder också

mer specialiserade uppdragsutbildningar som exempelvis kurser för chefer i totalförsvaret, för strategisk kommunikation och i totalförsvarsjuridik. De personer som genomgått sådana utbildningar utgör, och bör användas som, viktiga kunskapsbärare och -spridare i sina organisationer.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att totalförsvarsaktörer av olika slag (centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer) deltar i dessa kurser. För aktörer vilka inte har särskild finansiering av staten för att arbeta med totalförsvarsfrågor bör övervägas möjlighet att kunna söka särskilda medel för att täcka kursavgiften.

Idag beställer MSB och Försvarsmakten totalförsvarskurserna av FHS. MSB tar in anmälningar och kursavgifter från det övriga totalförsvaret. Utbildningarna är fullt finansierade genom deltagaravgifter. Försvarsberedningen noterar att FHS enligt sin instruktion får anordna uppdragsutbildning på uppdrag av MSB eller annan beställare. För att förenkla och minska byråkratin föreslår Försvarsberedningen att FHS ska utveckla och erbjuda dessa uppdragsutbildningar i egen regi. Antal platser och inriktning på utbildningen bör avgöras av FHS, efter samråd med Försvarsmakten, MSB och andra totalförsvarsaktörer. Försvarsberedningen bedömer att antalet platser på FHS utbildningar bör utökas för att möta de behov som finns.

#### **22.1.4 Utbildning för chefer i totalförsvaret**

Försvarsberedningen ser behov av totalförsvarsutbildning för chefer inom totalförsvaret för att förbereda ledarskap vid höjd beredskap och krig. Försvarshögskolan anordnar sedan 1952 den så kallade Solbackakursen för högre chefer. Deltagarna kommer från militära och civila myndigheter, men även från näringsliv, media och andra aktörer. Under den en vecka långa utbildningen får deltagarna sätta sig in i den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen, hur totalförsvaret är uppbyggt och gå in i olika roller. Beredningen betonar vikten av detta slags utbildning för högre beslutsfattare i totalförsvaret, och anser att de utöver att förbereda cheferna för deras roller i totalförsvaret vid höjd beredskap och krig även skapar

värdefulla nätverk. Kurserna ökar också den ömsesidiga förståelsen för varandras uppdrag och roller.

Försvarsberedningen anser vidare att Solbackakursen bör kompletteras med en motsvarande kurs för chefer på mellannivå. Det ska inte vara ett krav på att ha genomgått högre kurs steg 1 och 2 för att gå denna, men deltagarna ska ha operativa roller i totalförsvaret under höjd beredskap och krig.

Beredningen betonar vikten av att näringslivet och andra icke-offentliga aktörer deltar i såväl Solbackakurserna som övriga totalförsvarkurser, inklusive högre kurs steg 1 och 2. Regeringens näringslivsråd kan ha en roll i att finna vägar för ett ökat sådant deltagande.

## 22.2 Övningar

Övningar ska användas för att förbereda organisationer och personal för sina roller inom totalförsvaret vid höjd beredskap och krig men även för att utveckla och pröva planer och förmågor. Därutöver kan övningar utveckla förmågan att fatta beslut under osäkerhet och bidra till personkännedom över organisationsgränser.

Försvarsberedningen understryker vikten av att planer och förberedelser övas. Övning är centralt inte bara för att förbättra kompetens och förmågor. I övningar ska också utvecklingsbehov, samordningsbehov och brister avseende exempelvis personal och andra resurser identifieras. Erfarenheter från övningar måste återkopplas till, och tillåtas påverka, aktörers verksamhetsplanering, totalförsvarsplanering och övriga förberedelser, liksom lagstiftning och andra åtgärder.

Försvarsberedningen anser att övningar måste genomföras på alla nivåer, från statsledning till enskilda arbetsgrupper. Beroende på syfte och behov kan de vara allt från enkla seminarieövningar till komplexa samverkansövningar med många aktörer där såväl beslutskedjor som det operativa agerandet ingår.

Varje aktör med en betydande roll i totalförsvaret bör ha en egen flerårig övningsplan. Denna ska bygga på en analys av förmågebehov, hur dessa kan uppnås och vilken roll som övningar kan ha i detta. Planen bör inbegripa egna övningar och övningar tillsammans med andra.

Försvarsberedningen noterar att det har varit svårt att få deltagande från näringslivet i totalförsvarets övningsverksamhet. Ett sådant deltagande är viktigt för utvecklingen av totalförsvaret och behovet blir än större med ett ökat fokus på försörjningsberedskap. Beredningen menar att näringslivsrådet kan ha en roll för att finna vägar inte bara för ett ökat deltagande från näringslivet utan även för ett ökat fokus i övningarna på näringslivets roller och behov inför och vid höjd beredskap och krig.

MSB samordnar idag den övningsverksamhet som bedrivs av det civila försvarets aktörer. Beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet så att denna kan samordnas med den övningsverksamhet som MSB och Försvarsmakten planerar. Försvarsberedningen anser att detta slags samlade ansvar för övningsverksamheten måste finnas på central nivå.

MSB har publicerat en serie vägledningar kopplade till övningar till stor nytta för det civila försvaret. Dessa stödjer såväl storskalig, tvärsektoriell övningsverksamhet som genomförande av mindre, interna övningar. Försvarsberedningen noterar att detta slags konkreta vägledningar har ett stort värde för aktörerna.

Mycket av lärandet i övningar sker också under planering genomförande, inklusive deltagande i övningsledning, och utvärdering. De som är övningsledare och observatörer ska inte bara bedöma övningens effekt på förmågan utan de kan också många gånger vara de som tar med sig ny kunskap från övningen. Beredningen anser därför att strävan bör vara att aktörer så långt som möjligt planerar och genomför sina egna övningar, för att på så sätt säkra att den kunskap som genereras bevaras och ackumuleras i organisationen snarare än följer med externa aktörer. Även ur detta perspektiv är MSB:s övningsvägledningar ett värdefullt stöd.

Försvarsberedningen understryker att de militära och civila delarna av totalförsvaret måste öva gemensamt. Även detta måste göras på alla ledningsnivåer, från rikets ledning till samordningen på lokal nivå. I dessa övningar kan beroenden och kravställningar mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret tydliggöras. Försvarsberedningen anser att det på kort sikt är särskilt viktigt att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas krigsorganisation får öva gemensamt med militärregionerna. Övningarna ska utgå från den militära operationsplaneringen.

För att öva förmågan att ställa om till krigsorganisation så anser Försvarsberedningen att även det civila försvaret ska genomföra beredskaps- och larmövningar.

MSB har idag rollen att vara sammanhållande för övningsverksamheten i det civila försvaret och dessutom ansvar för att planera och genomföra större övningar. MSB och Försvarsmakten har gemensamt planerat och genomfört större totalförsvarsövningar där såväl militära som civila aktörer deltagit. Försvarsberedningen anser att detta slags samlade ansvar för övningsverksamheten fortsatt ska finnas på central nivå. Den nya myndigheten för stöd till regeringens samordning av det civila försvaret, med ansvar för en ny beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning bör ha denna roll.

## 23 Forskning, utveckling och innovation

Försvarsberedningen underströk i rapporten *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att forskning och utveckling (FoU) är avgörande för att på både kort och lång sikt systematiskt höja nivån på och förbättra vår totalförsvarsförmåga. Denna bedömning kvarstår. Att snabbt kunna omvandla resultat från forskning och utveckling till försvarsinnovationer är därutöver av avgörande betydelse för försvarsförmågan.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har ökat brådskan i upprustningen av totalförsvaret. Det civila försvar som tog närmare sjuttio år att bygga upp, och knappt tio år att avveckla runt sekelskiftet, ska nu återskapas på mycket kort tid, i en ny form för ett samhälle som i väsentliga delar ser annorlunda ut. Det militära försvaret ska inte bara växa i storlek, utan samtidigt även utvecklas för att hantera aspekter såsom storskaligt krig mot en kvalificerad motståndare och ny teknik. Beredningen anser att denna brådska och komplexitet ställer höga krav på en kunskapsbaserad utveckling. FoU av hög kvalitet inom totalförvarsområdet är därför viktigt. Försvarsberedningen understryker särskilt att forskning måste komma tidigt i den pågående tillväxt- och utvecklingsprocessen för att kunskapen ska kunna tillgodogöras i arbetet.

Försvarsforskningen har vidare en roll i att tidigt identifiera och värdera nya hot. Det gäller såväl säkerhetspolitiska som tekniska hot, och bidrar till tidig förvarning.

Sverige har, relativt landets storlek, framgångsrik, försvarsforskning som står sig väl i internationell konkurrens. Ändamålsenlig svensk forskning på totalförvarsområdet stärker

Sveriges samarbeten inom Nato, EU, och andra internationella samarbeten, särskilt med USA.

### **23.1 Statligt finansierad FoU för totalförsvaret**

Försvarsberedningen anser att det är viktigt att staten säkerställer behovsstyrd FoU till stöd för en kunskapsbaserad utveckling av totalförsvaret. Denna FoU måste bedrivas så att kunskap finns tillgänglig över tid och att resultat finns tillgängliga vid rätt tid för att kunna nyttjas i utvecklingen av totalförsvaret. Den måste vidare kunna användas i pågående besluts- och utvecklingsprocesser. FoU för totalförsvarets behov måste bedrivas med relevant skydd för säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den ställer också krav på god hotbildsförståelse, kunskap om totalförsvarets behov och planeringsantaganden samt om krigets krav. Delar är integritetskritisk, det vill säga kunskapen är känslig och kan därför inte hämtas utifrån eller delas med andra. Vid höjd beredskap och krig ska kunskapen kunna omsättas till stöd för totalförsvarets verksamhet. Den ska även kunna bidra till förvarning om nya hot.

Givet dessa särskilda villkor bedömer Försvarsberedningen att betydande delar av denna FoU är mindre lämplig för traditionell forskningsfinansiering genom öppna utlysningar och att Sverige även fortsatt måste ha särskilda FoU-miljöer tillgängliga för totalförsvarets behov. Dessa bör i första hand vara Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Förvarshögskolan (FHS).

Beredningen vill samtidigt betona att detta inte utesluter att FoU avseende totalförsvarsrelaterade frågor även kan och bör bedrivas på andra forskningsinstitut och lärosäten än FOI och FHS, när så är möjligt ur säkerhetssynpunkt. Det civila försvarets bredd av verksamheter innebär också att institut och lärosäten besitter spetskompetenser och domänkunskaper vilka totalförsvaret har behov av.

FOI och FHS bygger redan idag partnerskap med relevanta forskningsaktörer med sådan spets- och domänkunskap i olika samarbetsprojekt. Utöver att skapa tillgång till för totalförsvaret viktig kunskap, utvecklar detta också andra forskningsaktörers förmåga, både vad gäller att identifiera och förstå totalförsvarets



behov av FoU och att hantera totalförsvarsforskningens särskilda villkor.

Särskilt viktigt är att öka forskningsaktörers kunskap och medvetenhet om de säkerhetshot som finns men också deras förmåga att hantera dessa. Detta inkluderar informationssäkerhet, men också valet av internationella samarbetspartner och vilka roller som ges till utländska forskare.

Statligt finansierad FoU för totalförsvaret består av grundläggande forskning med ett längre tidsperspektiv, behovsmotiverad tillämpad FoU som svarar mot mer konkreta och definierade kunskapsbehov samt kortare analyser, studier och utvecklingsinsatser med fokus på att stötta pågående utvecklings- och beslutsprocesser.

Beredningen vill understryka att dessa olika typer av FoU inte ska ses som isolerade från varandra. Den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden är en förutsättning för att kunna genomföra behovsmotiverad tillämpad FoU och för att stötta pågående besluts- och utvecklingsprocesser. Även FoU-miljöer specifikt inriktade på totalförsvarets behov måste således ges finansiella och praktiska möjligheter att bedriva också mer grundläggande och långsiktig FoU. Försvarsberedningen anser därför att när efterfrågan ökar på studier, analyser och utveckling för att möta konkreta behov behöver även utrymmet för den långsiktiga forskningen öka för att kunskapsbasen inte på sikt ska urholkas.

Huvuddelen av den statligt finansierade FoU-verksamheten inom försvarsområdet är avgiftsfinansierad och uppdragsstyrd. Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är de största offentliga finansiärerna av FoU inom totalförsvarsområdet. Även sektorsansvariga myndigheter som exempelvis Energimyndigheten och Trafikverket finansierar forskning och studier avseende totalförsvarsrelaterade frågor.

Vidare har forskningsråd som Vetenskapsrådet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) de senaste åren haft utlysningar av forskningsmedel för forskning som gränsar till totalförsvarsfrågor. Slutligen finansierar regeringen genom anslag viss totalförsvarsforskning på framför allt FOI och FHS.

Den statligt finansierade FoU-verksamheten på försvarsområdet omfattar många aktörer, såväl statliga som privata, vilket leder till att den samlade bilden av beställare, utförare och finansieringsflöden blir komplex. FoU-resultaten inom försvarsområdet används av såväl försvarsmyndigheterna som aktörer inom samhällets krisberedskap och civilt försvar.

## 23.2 Försvarsföretagens forskning och utveckling

Försvarsföretagen som är verksamma i Sverige är med sin egen forskning och tekniska kompetens viktiga aktörer och länkar mellan totalförsvaret och de civila och internationella FoU-miljöerna. Den egenfinansierade forskning som försvarsföretagen bedriver är ungefär fyra gånger större än den statligt finansierade försvarsforskningen.

Försvarsföretagens egen FoU bedrivs ofta nära utvecklingen av produkter eller materielsystem, även inom de väsentliga säkerhetsintressena. Stridsflygsområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto, betraktas som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige.

Det förekommer också att företag finansierar grundläggande forskning. Denna genomförs då antingen i företagens egen regi eller genom att engagera institut och lärosäten. Företag, institut och lärosäten samverkar också inom statliga innovations- och utvecklingssatsningar kring grundläggande tekniker som oftast inte primärt berör försvarsområdet. Stora delar av företagens FoU är företagshemlig. Delar är säkerhetskänslig och omfattar säkerhets- skyddsklassificerad information varav vissa delar är att betrakta som integritetskritisk.

Det är allt svårare att dra en tydlig linje mellan civil forskning och utveckling och forskning och utveckling för totalförsvaret, inte minst när det gäller nya och framväxande tekniker. Teknikutvecklingen drivs i stor utsträckning av forskning och företag utanför försvarssektorn. Att leda den tekniska utvecklingen och omsätta forskning och utveckling och nya idéer till försvarsinnovationer är avgörande för att som nation ha en stark försvarsmakt och en stark säkerhetspolitisk position. Erfarenheterna

från Ukraina pekar också på behovet av att snabbt kunna omsätta ny teknik och nya idéer till operativt användbara lösningar.

### 23.3 Innovation

Försvarsberedningen konstaterar att genom en utvecklad samverkan inom och mellan försvarsföretag, övrigt näringsliv och myndigheter kan takten i försvarsinnovationen öka. Detta bidrar till Sveriges försvarsförmåga men också till en ökad konkurrenskraft i försvarsföretagen och därmed till att stärka Sveriges säkerhetspolitiska position. Regeringens uppdrag till Försvarsmakten att starta ett innovationsprogram och till FOI att bevaka, prioritera och hantera framväxande och omvälvande tekniker är viktiga steg i utvecklingen av innovationsförmågan.

### 23.4 Internationellt FoU-samarbete

Svenska forskningsaktörer deltar i ett stort antal internationella forsknings- och utvecklingssamarbeten avseende försvars- och säkerhetsfrågor. Dessa samarbeten sker bland annat inom ramen för projekt finansierade av Europeiska försvarsbyrån (EDA), Europeiska försvarsfonden (EDF) och av EU-kommissionens ramforskningsprogram, men också inom ramen för Natos forskningsorganisation (*Science and Technology Organization*, STO) och i samarbeten direkt med forskningsaktörer i andra länder.

De internationella forskningssamarbetena är viktiga för att Sverige genom utbyte och i samarbete med andra ska kunna generera och få tillgång till relevant kunskap för totalförsvaret. De har också en viktig roll i att bygga samarbete och tillit mellan Sverige och andra viktiga aktörer. Det gäller inte minst samarbetena med Storbritannien och USA vilka såväl förstärker som manifesterar den transatlantiska länken. Försvarsberedningen vill betona vikten av att fortsatt utveckla de internationella samarbetena, särskilt i ljuset av Sveriges Natomedlemskap.

## 23.5 Behov av forskning och utveckling

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft* att det fanns få satsningar på FoU till stöd för utvecklingen av totalförsvaret som helhet. I stort kvarstår denna bedömning. Huvuddelen av FoU fokuserar på olika delar av det militära försvaret respektive det civila försvaret. På liknande vis har forskning kring det civila försvaret fokuserat på enskilda delar snarare än den övergripande systemnivån.

Ett skäl till denna brist kan vara att det inte finns någon forskningsfinansiär som har en tydlig uppgift att arbeta med dessa frågor. Civila aktörer finansierar viss forskning men denna utgår då ofta från omedelbara behov av att lösa ett specifikt problem i en verksamhet. Försvarsberedningen noterar emellertid att i statsbudgeten för 2024 har medel allokerats till FOI för forskning kring civilt försvar, inklusive systemövergripande aspekter.

Sveriges Natomedlemskap innebär ökade förväntningar från de allierades sida om att Sverige som framstående forskningsnation ska delta i Natos kunskapsutveckling. Detta kan vara genom ett utökat och fördjupat deltagande i arbetet inom Natos forskningsorganisation, men också genom att bidra med nationell forskning och forskningsanläggningar samt med olika former av operativt expertstöd till alliansen. Försvarsberedningen bedömer att dessa förväntningar på Sverige kommer att öka ytterligare. Det svenska Natomedlemskapets påverkan på inriktning och utformning av totalförsvaret, på alla nivåer, innebär också behov för ett fortsatt utvecklat arbete inom FoU.

FoU är också nödvändig för att ta hand om erfarenheterna från kriget i Ukraina till nytta för den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. Detta kräver såväl särskilda projekt för att identifiera och analysera dessa erfarenheter som förmåga att integrera och nyttiggöra denna kunskap i övrig FoU.

Försvarsberedningen noterar vidare att det finns en rad behov av FoU som i stort är konstanta över tid, såsom exempelvis FoU avseende militärstrategisk utveckling och hotbild, vapenverkan och skydd, teknikutveckling inom olika områden, försvars- och motståndsvilja, samhällets robusthet och sårbarheter och det ömsesidiga beroendet mellan det militära och civila delarna inom ramen för totalförsvaret. Var fokus läggs mellan och inom dessa områden kan variera. Över tid krävs inom dessa områden

kontinuitet och långsiktig kunskapsutveckling för att upprätthålla förmåga att genomföra behovsstyrd FoU och bidra med stöd i pågående besluts- och utvecklingsprocesser.

Försvarsberedningen konstaterade i *Motståndskraft* att god samverkan mellan Försvarsmakten och MSB som huvudföreträdare för det militära respektive civila perspektivet avseende FoU är avgörande för att utveckla vår samlade totalförsvarsförmåga och styra den behovsmotiverade forskningen. Redan idag interagerar MSB och Försvarsmakten i forskningsfrågor, men Försvarsberedningen anser att dialog och samordning mellan Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsprocess, MSB:s forskningsverksamhet och övriga försvars- och beredskapsmyndigheter som finansierar forskning behöver fortsatt stärkas.



## 24 En ny anslagsstruktur för det civila försvaret

Det stora antalet aktörer i det civila försvaret och spridningen av dessa aktörer inom olika samhällssektorer gör resurstilldelning och uppföljning inom det civila försvaret komplex.

Den grundläggande och huvudsakliga finansieringen av det civila försvaret utgörs av de medel som disponeras för den ordinarie fredstida verksamheten. Vid omställning till höjd beredskap ska de resurser som utgör den fredstida verksamheten i många fall omdisponeras och kompletteras med resurser avsedda för just höjd beredskap och krig. Den ram för det civila försvaret som Försvarsberedningen anser krävs avser medel för åtgärder som vidtas för att förbereda för höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen inför varje försvarsbeslutsperiod bör fastslå en långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret genom att ange en inriktning och en ekonomisk planeringsram för de särskilda åtgärder som vidtas för att förbereda för höjd beredskap och krig. En ram för det civila försvaret skapar förutsägbarhet, långsiktighet och transparens i styrningen av det civila försvaret liksom en ökad möjlighet att prioritera och följa upp resultatet av de åtgärder som vidtas. De resurser som avsätts för civilt försvar inräknas dock inte i de två procent av BNP för försvarsutgifter som satts upp som mål av riksdagens partier.

Försvarsberedningen anser att det kraftigt försämrade säkerhetsläget tydliggjort att takten i förstärkningen av det civila försvaret måste öka. I 2015 års försvarsbeslut (prop. 2014/15:109) återupptogs totalförsvarsplaneringen, inklusive civilt försvar. Återuppbyggnaden av det civila försvaret inleddes från en mycket låg nivå. I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) ger även regeringen uttryck för en sådan inriktning.

När resurserna till civilt försvar ökar måste samordning och överblick av finansieringen av det civila försvaret säkerställas. Förutsättningarna att åstadkomma en effektiv och sammanhängande styrning och prioritering i det civila försvaret är väsentligt annorlunda än i det militära försvaret. Uppgifterna är spridda över många sektorer och myndigheter, såväl statliga som kommunala, med olika förutsättningar och roller. Verksamheten präglas av samverkan mellan myndigheter och många icke-statliga aktörer. Det civila försvaret har en viktig uppgift att stödja det militära försvaret, en uppgift som blir än mer omfattande med ett Natomedlemskap, varför det civila försvarets resurser måste kunna hantera de ökade krav som utökningen av det militära försvaret och Nato-medlemskapet ställer.

## 24.1 Nuvarande finansiering av civilt försvar

Nivån för statens finansiering av särskilda åtgärder för civilt försvar uppgår 2025 till 6,5 miljarder kronor. De nuvarande medel som allokerats specifikt till civilt försvar har avsatts i olika steg. I budgetpropositionen 2018 avsattes totalt 429 miljoner kronor per år från 2018 och framåt. I totalförsvarsbeslutet 2020 föreslog regeringen, i syfte att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret, en stegvis förstärkning av finansieringen av det civila försvaret under försvarsbeslutsperioden, från totalt 1 miljard kronor 2021 till totalt 3,8 miljarder kronor 2025. Tillsammans med tidigare medel uppgår finansieringen till ca 4,2 miljarder kronor fördelat på ett stort antal utgiftsområden och anslag. Därefter har regeringen i budgetpropositionen 2022 för civilt försvar tillfört området hälso- och sjukvård ytterligare 500 miljoner kronor per år för 2024 och framåt.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, som följde på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, ställde sig samtliga riksdagspartier den 16 mars 2022 bakom en överenskommelse som bland annat innebar att civilt försvar i vårändringsbudgeten 2022 tillfördes ytterligare 800 miljoner kronor engångsvis för 2022. Grunden lades också för ytterligare tillskott i kommande budgetpropositioner. I budgetpropositionen 2023 tillfördes för 2023



och framåt upp till 1,4 miljarder kronor och senast i budgetpropositionen 2024 ytterligare medel upp till 400 miljoner kronor.

En stor del av resurser allokerade för civilt försvar avser permanenta öknings av förvaltningskostnader som är förknippade med den löpande verksamheten inom det civila försvaret under de olika utgiftsområdena. Dessa resurser avser myndigheternas arbete med att etablera strukturer för det utökade uppdraget med civilt försvar. Resurserna finansierar viss personal, planering, utbildning, övning och andra förberedelser och åtgärder som syftar till att förstärka ledning och samordning vid höjd beredskap. Syftet med dessa riktade resurser är att öka den egna myndighetens förmåga på kort och lång sikt. Tillskotten har skett till respektive myndigheters förvaltningsanslag, det vill säga det anslag som finansierar kostnader för driften av myndigheten. Därmed återfinns resurserna i flera av statsbudgetens utgiftsområden. Av hittills allokerade medel för civilt försvar 2018–2025 uppskattas cirka 31 procent avse denna typ av utgifter.

Den andra delen av utgifterna avser verksamheter som är konkret kopplade till att stärka förmågan i det civila försvaret vid höjd beredskap och krig. Det kan gälla investeringar i viss materiel och vissa anläggningar som exempelvis ledningsplatser, övningsverksamhet, viss lagerhållning, signalskydd och skyddsrum samt vidmakthållande av dessa. Det kan också gälla transfereringar till kommunsektorn och andra icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

Den övergripande principen för kostnadsfördelningen mellan staten och kommuner och regioner innebär att staten endast bör finansiera åtgärder inför mycket svåra och omfattande fredstida krissituationer och höjd beredskap. För denna typ av utgifter är det värt att notera att Utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02) har i uppdrag att se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas under 2024.

De medel som hittills allokerats för att finansiera sådana specifika insatser har skett över olika anslag under respektive utgiftsområde. Ofta har medel för civilt försvar tillförts anslag som även finansierar krisberedskap eller verksamhet som inte är relaterad till civilt försvar. Medel som i totalförsvarsbeslutet 2020 togs upp under ett

visst utgiftsområde på budgeten kan dessutom senare ha flyttats till ett eller flera andra utgiftsområden.

Spridningen av finansiering på ett stort antal utgiftsområden i kombination med att tillskott skett vid olika tidpunkter och för olika tidsperioder (i de flesta fall i permanenta nivåer och med en successiv upptrappning, men ibland engångsvis) har gjort att det är svårt att följa och få en samlad bild av hur mycket som allokerats till olika områden och vilken typ av verksamhet som finansierats. Det gör det också svårt att samlat följa upp resultaten av tilldelade medel.

## 24.2 En ny anslagsstruktur för det civila försvaret

För att underlätta politiska prioriteringar och vägval, främja överblicken över satsningar samt begränsa administrativ börda anser Försvarsberedningen att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap.

Regeringen bör i samband med försvarsbesluten och i de årliga budgetpropositionerna föreslå ekonomiska nivåer och redovisa inriktning för sina samlade prioriteringar. Försvarsberedningen föreslår att anslag för civilt försvar förs upp på budgeten med en mer detaljerad fördelning i anslagsposter som disponeras av relevanta myndigheter. Detta möjliggör en sammanhållen process och förtydligar den ekonomiska styrningen genom att konsolidera resurstilldelningen till det civila försvaret.

Åtgärder som syftar till att förbättra förmågan att bedriva den fredstida verksamheten eller skapa robusthet inför kriser i fredstid bör inte finansieras av medel för civilt försvar och bör därför budgeteras på separata anslag. Totalförsvarsresurserna som utgår från de krav som höjd beredskap och krig ställer kommer likväl i förlängningen att förstärka den fredstida krisberedskapen och samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

De resurser som fördelas till myndigheters förvaltningsanslag för civilt försvar bedöms dock inte vara lämpliga att inkludera i ett samlat anslag för förvaltningsutgifter inom utgiftsområde 6. Sådana resurser bör fortsatt tillföras den berörda myndighetens ordinarie

förvaltningsanslag under respektive utgiftsområde. Den administrativa bördan i den ekonomiska hanteringen på myndigheterna står inte i relation till nyttan av en sådan förändring.

Anslag på utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* och medel som budgeteras för civilt försvar på myndigheternas förvaltningsanslag kommer tillsammans att utgöra den ekonomiska planeringsramen för särskilda åtgärder inom det civila försvaret.

Regeringen bör ge som uppgift till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och senare till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret att, inom ramen för en sammanhållen planeringsprocess, ansvara för en sammanställning med prioritering av de resursbehov för särskilda åtgärder som finnas inom civilt försvar. Arbetet med en sådan sammanställning bör göras i samråd med de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdesansvariga länsstyrelser och, vid behov, även med övriga beredskapsmyndigheter och andra berörda organisationer.

Utgående från en sådan sammanställning bör myndigheten, efter samråd med Försvarmakten, ge regeringen ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå i fråga om vidmakthållande och investeringar i det civila försvaret, inklusive förslag till fortsatt utveckling i olika tidsperspektiv. Utifrån myndighetens underlag bör regeringen därefter göra en helhetsbedömning i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Utgående från regeringens inriktning ska MSB (och senare myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret) i samråd med Försvarmakten göra en avvägning och prioritering mellan aktörernas föreslagna åtgärder. Riksdagens målsättningar och regeringens prioriteringar ska vara styrande.

Förslaget till avvägning och prioritering inom det civila försvaret bör inom ramen för det årliga budgetarbetet och utgående från det långsiktiga inriktningsbeslutet utgöra ett centralt underlag i regeringens beredning och styrning. Det ankommer på regeringen att avväga och besluta om åtgärder och ambitionsnivåer inklusive att ta ställning till eventuella skillnader mellan MSB:s (och senare myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvarets) rekommendationer och de ansvariga myndigheternas budgetunderlag.

För att ett sådant samlat och övergripande beslut ska ge effekt och kunna följas upp anser Försvarsberedningen att det krävs en förutsägbar, tydligt definierad och långsiktig ekonomisk ram. Inte minst för att merparten av åtgärderna som krävs sträcker sig över flera år.

# Bilaga 1 Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är idag en myndighet vars verksamhet spänner över en mängd områden. Det handlar om frågor som skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Hela riskskalan från vardagens olyckor till katastrofscenarion omfattas av uppdraget.

Informationssäkerhet, cybersäkerhet, säkra kommunikationer, olyckor, kriser, krig, övningar, internationell verksamhet, råd till privatpersoner och material till skolor är exempel på den omfattande verksamheten. Den är operativ samtidigt som den är övergripande och analyserande. Man arbetar med perspektivet att utveckla den övergripande krishanteringen till att förebygga olyckor i vardagen.

MSB har ansvaret för att vidta åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. Uppdraget är att betrakta som mycket omfattande.

Nu föreslår Försvarsberedningen att MSB ska omformas. Helt riktigt konstaterar man att myndighetens mandat i dagsläget är svagt och anpassat efter fredstida förhållanden.

Den omformade myndighet som föreslås ska bland annat tillföras stöd till regeringen avseende civilt försvar, stabs- och stödfunktion till regeringen, ekonomiskt försvar, försörjningsberedskap och industriell försörjning. Det ska göras "övervägande" om räddningstjänst och skydd mot olyckor kan göras till egen myndighet. Samtidigt ska ett omfattande arbete för kulturförändring inom MSB inledas.

Socialdemokraternas uppfattning är följande:

Det omfattande förändringsarbete som beredningen föreslår kommer att ta lång tid. Stor kraft kommer att gå åt till inre

förändring av ”kultur” i en tid när hotbilden mot Sverige blir skarpare. Att förändra kulturen i befintlig organisation i kombination med att tillföra ny verksamhet kopplat till en rad utredningar som ska pröva och överväga avknoppningar och möjligt bildande av nya myndigheter utgör ingen bra grund för snabb utveckling. Det riskerar att i stället blockera utveckling. Risken är stor för tidsutdräkt i förändringsarbetet, osäkerhet i förändringen, till vissa delar ett uteblivet förändringsarbete och att olika intressen i Regeringskansliet och inom myndigheterna tillåts att spelas ut mot varandra.

Försvarsberedningens oförmåga att tillräckligt tydligt ta ställning till inriktning och konsekvenser utgör ett problem. Beredningen ger såväl regeringen som inblandade myndigheter en mycket stor handlingsfrihet vilket öppnar för den problematik som ovan beskrivits. En ökad tydlighet om inriktningen ger de olika verksamheter som berörs större möjlighet till snabb ompositionering.

Vi förordar i stället följande alternativ:

1. Förändringsarbetet måste präglas av stor tydlighet vad gäller den politiska viljan. Detta är grundläggande för att spara tid och samtidigt skapa en stabilitet i förändringen.
2. MSB ges ansvar för krisberedskap på ett övergripande plan, stöd till regeringen avseende civilt försvar, stabsorganisationen i krig, planering, ledning och samordning mellan det civila försvarets aktörer.
3. En ny myndighet upprättas för ekonomiskt försvar, krigsviktiga företag, försörjningsberedskap och industriell försörjning. Denna uppgift är mycket stor och börjar från ”låg” nivå. Myndigheten ska skyndsamt inrättas och en ny myndighetsledning bör få i uppgift att stegvis inleda uppbyggnaden. Bildandet av denna myndighet måste ha högsta prioritet eftersom uppgiften är att betrakta som mycket viktig och omfattande.
4. En ny myndighet för skydd mot olyckor, befolkningsskydd, räddningstjänst och skydd för civilbefolkningen inrättas. Hela denna uppgift bär en särprägel som inte ska förenas med det nya omformade MSB:s uppgift med stöd-, stabs- och

samordningsorgan i förhållande till regeringen. Renodling ger i detta sammanhang större effektivitet.

5. Cyber- och informationssäkerheten är också en verksamhet med egen karaktär och prägel. Det ansvar som finns inom dagens MSB ska därför läggas på en annan huvudman. Renodling och fokus ger inom detta område största möjliga utvecklingskraft och effektivitet.

### Väsentliga säkerhetsintressen

Djupa svenska försvarsintressen är knutna till de så kallade väsentliga säkerhetsintressena. Det handlar bland annat om stridsflyg och undervattenssystem. Mot bakgrund av att företagsledning, ägarstrukturer och internationella samarbeten riskerar att förändras inom försvarsindustrin så krävs också en statlig strategi för hur situationer som dessa ska betraktas och hanteras. Ytterst måste det finnas en beredskap för ett statligt delägarskap som ger inflytande om ägande och inriktning förändras. Det handlar om att värna svenskt kunnande, forskningsresultat, arbetstillfällen men också en försvarsförmåga med svensk design.





## Bilaga 2 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)

Vänsterpartiet instämmer till allra största del i den rapport som Försvarsberedningen har skrivit. Det har varit ett konstruktivt arbete där partierna är eniga om behovet av att stärka hela totalförsvaret, denna gång med fokus på det civila försvaret. Det behövs verkligen en kraftsamling. Självklart hade Vänsterpartiet om vi hade fått bestämma helt och hållet haft tydligare och kraftfullare formuleringar på många områden, men vi ser betydelsen av att partierna kompromissar och blir så eniga som möjligt.

Vänsterpartiet menar att alla de delar som ingår i det civila försvaret kräver utökade resurser för att klara av verksamheten och garantera goda arbetsvillkor i fredstid. Det gäller framför allt sjukvården, men även transportsektorn och energisektorn behöver stora investeringar. En verksamhet som går på knäna redan i fredstid kommer aldrig kunna växla upp under kris eller i värsta fall krig. Det är väldigt viktigt att nuvarande och kommande regeringar förstår och arbetar för detta.

Det är av stor betydelse att krisberedskapen och det civila försvaret hålls ihop både när det gäller planering och investeringar. Den krisberedskap vi har för stora kriser i fredstid (vilka vi tyvärr kommer se fler av i klimatförändringens spår) är grunden för det civila försvaret, som aktiveras vid krig.

Jag argumenterade därför för att ett av de mål för det civila försvaret som Försvarsberedningen valde att stryka, skulle vara kvar: Att det civila försvaret ska "bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred". Jag beklagar att Försvarsberedningen nu har föreslagit att det målet ska strykas.



## Bilaga 3 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom huvudinriktningen för Försvarsberedningens rapport. Särskilt delar vi bedömningarna av att förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret - både det militära och civila försvaret - måste ökas skyndsamt.

Sverige behöver anpassa säkerhets- och försvarspolitikerna efter det allvarliga säkerhetspolitiska läget med ett fullskaligt invasionskrig i Europa och den hårdnande geopolitiska maktkampen, där Ryssland utgör ett allvarligt och direkt hot mot europeisk och svensk säkerhet på både kort och lång sikt samt där Kina har en bred påverkan på svenska intressen. Vi instämmer i vikten av att värna och upprätthålla den regelbaserade världsordningen, som nu är satt under stark press och att konfliktförebyggande och diplomatiska medel är viktiga instrument.

Miljöpartiet är mycket positiva till det fokus som nu sätts på det civila försvaret, något vi har förespråkat under lång tid. Det militära försvaret kan inte fungera utan ett starkt civilt försvar och den förmåga som byggs upp inom det civila försvaret bidrar också starkt till samhällets motståndskraft mot andra kriser än militära. Vi menar att det civila försvarets förmåga behöver stärkas och att det behövs en kraftigt ökad finansiering av det civila försvaret för att kunna uppnå ett totalförsvaret i balans. Därmed delar vi bilden av att det behövs en förutsägbar, tydligt definierad och långsiktig ekonomisk ram för det civila försvaret.

Det civila försvaret bygger på samhällets resurser och funktionalitet i fredstid och därmed är det viktigt att också tillse att såväl skola som vård och omsorg och andra samhällsfunktioner

fungerar väl. På så sätt har dessa funktioner bättre förutsättningar att ställa om till ett läge av höjd beredskap och krig.

Det är särskilt viktigt att Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp ökar. Denna typ av kriser och angrepp inträffar redan idag och det är ingen tvekan om att beredskapen och förmågan att möta och hantera dessa behöver öka.

Miljöpartiet välkomnar fortsatt breda partipolitiska förankringar av försvars- och säkerhetspolitiken där Miljöpartiet kommer att fortsätta att delta aktivt och konstruktivt.

Vi vill dock tydliggöra vår avvikande uppfattning om följande:

### **Målen för det civila försvaret**

Miljöpartiet understryker vikten av att ha en bred syn på säkerhet. Hotbilden är idag bred och komplex. Såväl militära hot som icke-militära hot och hybrida hot existerar parallellt. Vi behöver ha beredskap för att möta såväl de militära hoten som klimatförändringar, naturkatastrofer och pandemier. Vi behöver ha beredskap för att stå emot såväl kriser som krig, i värsta fall på samma gång. Men framför allt behöver vi ha ett förebyggande förhållningssätt. Det bästa är ju om vi kan undvika att krisen eller kriget inträffar.

Det framgår av rapporten att Försvarsberedningen anser att det civila försvaret i närtid måste utveckla en högre grad av totalförsvarsförmåga. Miljöpartiet instämmer i denna bedömning, och beklagar därför att vissa viktiga mål inom ramen för det civila försvaret har tagits bort eller tonats ner.

Miljöpartiet vill att dessa mål står kvar, utöver att de framgår av/står stadgade i lagtexten. Ett mål anger en tydlig prioritering och inriktning. Att ta bort mål på det sätt som beredningen föreslår signalerar att dessa uppgifter får en lägre prioritet. Riksdagsbundna mål följs dessutom upp i budgetprocessen, vilket gör det möjligt för politiken att få en bild av utvecklingen av uppfyllandet av målet. På samma sätt så signalerar det en lägre prioritet att man nu också föreslår att flytta ner målet om att "skydda civilbefolkningen" från att ha varit det första målet, till att vara det tredje målet, även om målen i sig inte ska ha en inbördes prioritering.

Miljöpartiet vill att följande mål som idag gäller för det civila försvaret ska kvarstå, och inte utgå som föreslås i rapporten:

- upprätthålla nödvändig försörjning,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid,
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Att upprätthålla nödvändig försörjning är en viktig uppgift för det civila försvaret. Det handlar om såväl livsmedel och dricksvatten för befolkningen som tillgång på drivmedel, sjukvårdsmateriel, reservdelar med mera. Även om denna uppgift skulle kunna räknas in i målet om att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna har man tidigare bedömt det som viktigt att peka ut denna viktiga uppgift som ett eget mål. Vi menar att upprätthållandet av nödvändig försörjning är en viktig förutsättning för att andra samhällsfunktioner ska kunna säkerställas. Därmed anser vi att målet ska kvarstå.

Ur Miljöpartiets perspektiv är det förebyggande förhållningsättet essentiellt. Vi menar också att det civila försvaret och krisberedskapen hör samman. De resurser som finns i krisberedskapen utgör en grund för det civila försvaret. Att stärka det civila försvaret för att det ska vara dimensionerat att möta krigets krav innebär även att krisberedskapen stärks. Åtminstone om man inte separerar dessa två viktiga funktioner. I stället behöver man se krisberedskapen och det civila försvaret som en helhet som kan möta kriser i hela skalan: från mindre till större kriser i fredstid till att kunna hantera de förhållanden som råder under höjd beredskap och ytterst krig. Därför vill vi behålla målet om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid.

De internationella fredsfrämjande och humanitära insatserna är en viktig del i att både förebygga större kriser och att få nödvändiga erfarenheter samt stärkt förmåga. Att föreslå att detta mål ska utgå samtidigt som man föreslår att räddningstjänsten, inklusive de internationella fredsfrämjande och humanitära insatserna, ska lyftas bort från den myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för civilt försvar är fel väg att gå. Miljöpartiet vill både behålla målet om

att med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och att det civila försvaret och krisberedskapen, inklusive räddningstjänst och de internationella civila insatserna hålls samman och organiseras inom samma myndighet.

Vidare har Miljöpartiet synpunkter på följande viktiga områden:

### **Förnybara drivmedel**

Försvarsberedningen anser att det är viktigt med inhemsk produktion av drivmedel. Miljöpartiet vill understryka vikten av att dessa drivmedel också är hållbara och förnybara. I ett samhälle som ställer om för att nå klimatmålen behöver även totalförsvarets behov av drivmedel mötas med förnybara drivmedel. Det innebär också att de beredskapslagrade drivmedlen behöver vara förnybara på sikt. Liksom Försvarsberedningen anser Miljöpartiet att inhemsk biogasproduktion har en viktig funktion för totalförsvaret.

### **Kärnkraft**

Miljöpartiet ser med oro på att Försvarsberedningen inte problematiserar kärnkraft som energikälla, särskilt i relation till hur kärnkraftverk kan vara måltavlor i händelse av krig. Kärnkraftverk är en stor säkerhetsrisk i tider av höjd beredskap eller krig, inte minst när det gäller risken för fysiska angrepp från såväl terrorister som från angripande främmande makt.

Kärnkraften medför i sig stora säkerhetsrisker både vid drift och vid avfallshantering. Försvarsberedningen framhåller såväl i *Allvarstid* som i föreliggande rapport att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. En kärnkraftsolycka skulle få oerhört allvarliga konsekvenser om den inträffade. Trots detta väljer majoriteten i beredningen att bortse från dessa risker.

Erfarenheterna från Rysslands anfallskrig mot och fullskaliga invasion av Ukraina, är, som beredningen också har noterat, att Ryssland har intagit och använt kärnkraftverket i Zaporizjzja och det nedlagda kärnkraftverket i Tjernobyl i krigföringen. Därigenom har

Ryssland hotat Ukraina och världen med en kärnkraftskatastrof. Samtidigt har Ryssland kunnat spela ut risken att alla försök att ta tillbaka kontrollen över kärnkraftverken kan medföra förödande radioaktiva utsläpp.

Elförsörjningen är ett troligt förstahandsmål för en angripare och då är kärnkraftverk en självklar måltavla. Utöver de problem och säkerhetsrisker som kärnkraft utgör i fredstid, borde de oerhörda risker som kärnkraft utgör i krig mana till förståelse för att Sverige inte bör bygga mer kärnkraft. I stället bör kvarvarande kärnkraft, efterhand som utbyggnaden av förnybar elproduktion medger det, avvecklas. En decentraliserad elproduktion med många "prosument", ett robust "smart elnät" samt utbyggd energilagring, kan, rätt hanterad, bli en mycket viktig hörnsten i framtidens hållbara samhälle.

Därtill behöver vi också vara medvetna om hur ny kärnkraft byggs och hur den upprätthålls. Tillgången till uran är avgörande för drift och kostnaderna för själva byggnationen är enorma. Ryssland och Kina har helt avgörande roller både för finansieringen av byggnation och vid drift. De flesta nya reaktorer som byggs är på ett eller annat sätt beroende av finansiering av den kinesiska eller ryska staten. Det är ingen nyhet att dessa auktoritära stater har en expansiv geopolitisk och ekonomisk agenda, men nu spelar också kärnkraften en nyckelroll i deras maktstrategi.

## Livsmedelsförsörjning och ökad ekologisk produktion

För att öka försörjningsförmågan är det avgörande att svenskt jordbruk kan fungera utan import av drivmedel och andra insatsvaror. Ett ekologiskt jordbruk bedrivs utan konstgödsel och växtskyddsmedel i form av kemiska bekämpningsmedel. Därmed är detta lantbruk mer robust i förhållande till konventionellt jordbruk när det gäller beroende av dessa insatsvaror. Sverige har ingen egen produktion av konstgödsel utan importerar allt konstgödsel som används. Ryssland är ett av världens största producentländer när det kommer till konstgödsel. År 2021 kom 22 % av den importerade konstgödseln till Sverige från Ryssland och Belarus. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har både tillgången och priset på konstgödsel påverkats avsevärt.

Ekologisk produktion har som regel en hög självförsörjningsgrad. Det mesta av djurfodret och växtnäringen kommer från den egna gården eller närområdet, vilket i händelse av kris eller krig är en fördel. Ekologisk produktion bidrar också till en ökad biologisk mångfald. Ekosystemens skydd behöver förstärkas kraftigt, både hav, skog och jordbruksmark behöver ökat skydd så att inte ekosystemtjänsterna kollapsar och försörjningsförmågan urholkas.

Därför anser Miljöpartiet att Försvarsberedningen borde förordna en mer ekologisk lantbruksproduktion.

Med ovan gjorda reservationer står vi bakom Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*.



# Departementsserien 2023

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.
20. Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. S.
21. En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Ju.
22. Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Fö.
23. Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. S.
24. Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Fi.
25. Polisens rätt att skjuta.  
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Ju.
26. Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. S.
27. Effektiv och behovsbaserad digital vård. S.
28. Nationell fysisk planering. LI.
29. 2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. Ju.
30. Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. Ju.
31. Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. Ju.
32. Säkerhetsdeposition vid hyresavtal. Ju.
33. Karenstak och högriskskydd – en översyn av karensavdraget och förslag på utökade undantag. S.
34. Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. Fö.

# Departementsserien 2023

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. [24]

### Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. [22]

Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. [34]

### Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [18]

En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. [21]

Polisens rätt att skjuta.

En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. [25]

2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. [29]

Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. [30]

Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. [31]

Säkerhetsdeposition vid hyresavtal. [32]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Nationell fysisk planering. [28]

### Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]

Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. [20]

Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. [23]

Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. [26]

Effektiv och behovsbaserad digital vård. [27]

Karenstak och högriskskydd – en översyn av karensavdraget och förslag på utökade undantag. [33]