

Stärkt försvarsförmåga – *Sverige som allierad*

Det militära försvarets inriktning och totalförsvarets samlade ekonomi

Sammandrag

Förvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har ledamöterna Morgan Johansson (S), Peter Hultqvist (S), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C) samt Emma Berginger (MP) anmält avvikande uppfattningar.

1. Inledning

Sverige står inför ett historiskt totalförsvarsbeslut.

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland sin fullskaliga och folkrättsvidriga invasion av Ukraina. Denna har för lång tid framåt och i grunden försämrat det säkerhetspolitiska läget för Europa, Sverige och närområdet.

Mot bakgrund av detta ansökte Sverige och Finland 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Sedan den 4 april 2023 är Finland, och sedan den 7 mars 2024 även Sverige, medlemmar i försvarsalliansen Nato.

Det svenska Natomedlemskapet innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på 200 år. Sverige har ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör nu en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. 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.

Sveriges och Finlands medlemskap i Nato är även betydelsefullt för den nordisk-baltiska regionen som helhet. Som fria och demokratiska allierade försvarar vi varandra och stärker tillsammans vår motståndskraft. Detta stärker även den bredare relationen mellan de nordisk-baltiska länderna.

Förmågan i Försvarmaktens krigsorganisation och det samlade totalförsvaret är centralt för vår trovärdighet som del av Natos kollektiva försvar och avskräckning.

Totalförsvarsbeslutet som ska fattas av riksdagen hösten 2024 är, i ljuset av Sveriges medlemskap i Nato, historiskt. Det är samtidigt ett nästa steg i den kursändring för det svenska

försvaret som inleddes med försvarsbeslutet 2015 (*prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251*) och fortsatte med försvarsbeslutet 2020 (*prop. 2020/21:30 bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135*). Detta innebar en kursändring från ett insatsförsvaret till ett nationellt försvaret mot väpnat angrepp, i kombination med fördjupade försvarssamarbeten med andra länder i syfte att öka förmågan för att operativt agera tillsammans med andra.

Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga som är en del av det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 3 i det nordatlantiska fördraget.

Sveriges medlemskap i Nato och deltagande i Natos gemensamma operationsplanering innebär ökade krav på militär och civil förmåga. Den svenska förmågan att 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 det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning.

Totalförsvaret ska dimensioneras för att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade.

Ett storskaligt krig pågår idag i Europa. Försvarsberedningen understryker att det finns en påtaglig risk för att den säkerhetspolitiska utvecklingen fortsätter att försämrats. Den ryska aggressionen mot Ukraina har pågått i mer än tio år och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är inne på sitt tredje år. Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Eskalationsrisken kvarstår. En eskalering kan medföra angrepp mot andra stater, men också utökade hot om eller användande av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget liksom de krav som följer som allierad innebär enligt Försvarsberedningen att det krävs ambitionshöjningar i det militära försvaret vad avser såväl innehåll, volym och framdrivningstakt jämfört med försvarsbeslutet 2020. Förmågeökningen i det militära försvaret behöver påskyndas och anpassas till de krav som följer av att vara allierad i Nato. Tid måste vara en viktig faktor i alla politiska beslut och myndighetsbeslut som fattas de kommande åren avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur.

Det brådskar med uppbyggnaden av hela totalförsvaret. Försvarsberedningen framhåller att situationens allvar kräver en annan politisk ambition, ett annat ledarskap och ett annat förhållningssätt än de nuvarande vilka har utvecklats i ett helt annat säkerhetspolitiskt läge. Tekniska innovationer måste snabbt kunna omsättas till militär förmåga. Även de administrativa processerna behöver effektiviseras för att förenkla och snabba på den nödvändiga förstärkningen av försvaret.

Krigsförbanden ska sättas i centrum för verksamheten. De måste vara grunden och utgångspunkten för Försvarsmaktens organisation. Krigsförbandens beredskap och duglighet i vid bemärkelse skall därför vara det centrala för Försvarsmaktens verksamhet i fred. Det

stärker förmågan i alla beredskapsnivåer. Krigsorganisationen har idag brister och det brådskar att höja krigsdugligheten i krigsförbanden. Krigsorganisationens utveckling måste påskyndas i förhållande till nu liggande planer och förslag.

Sverige ska så långt som möjligt uppfylla de krav som Natos förmågemål ställer samt de åtaganden som framgår av Natos gemensamma operationsplanering, samtidigt som nationella försvarsbehov säkerställs.

Det kräver exempelvis fler officerare och civilanställda, fler värnpliktiga i grundutbildning, fler gruppbefäl, soldater och sjömän, högre tillgänglighet på materielen genom återanskaffning, nyanskaffning och ökad försörjningssäkerhet, förbättrad infrastruktur, tydliga förbandsomsättningsplaner, repetitionsutbildning och ett funktionellt och robust mobiliseringssystem. Till det kommer en väl utvecklad förmåga till värdlandsstöd.

Försvarsberedningen delar Försvarmaktens analys och ställer sig bakom de förslag som myndigheten redovisat i sina underlag inför kommande försvarsbeslut (*Försvarmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*, FM2023-23092:14 och *Försvarmaktens budgetunderlag för 2025*, FM2023-24770:10). Dessa förslag, till exempel ett ökat fokus på luftförsvar och att kunna ingå i Natos integrerade luft- och robotförsvar (*Integrated Air and Missile Defence*, IAMD), utveckling av cyberförsvaret och rymdområdet, samt utvecklad förmåga till värdlandsstöd, utgör därmed grunden i de förslag Förvarsberedningen lämnar.

Därutöver föreslår Förvarsberedningen ytterligare åtgärder för att stärka den militära förmågan, bland annat åtgärder så att tre mekaniserade brigader och en infanteribrigad i allt väsentligt blir operativa 2030.

Försvarsberedningen föreslår också att ett nytt fältförband, ett Norrlandsinfanteriregemente, organiseras för att vara i allt väsentligt operativt 2032.

Nya territorialförband, i form av bland annat ett 20-tal kompanier sätts upp. Territorialförbanden bemannas med så kallade överföringsvärnpliktiga.

Militärregionerna utvecklas stegvis med såväl ytterligare stabsresurser, fältförband inklusive säkerhetsförband och de av Förvarsberedningen föreslagna territorialförbanden. Till detta kommer hemvärnsförbanden.

Vidare föreslår Förvarsberedningen anskaffning av ett större antal luftvärnssystem för att möta hotet från obemannade farkoster (drönare). Förvarsberedningen anser att utökning av luftvärnsförmågan är angelägen och därför bör ytterligare luftvärn övervägas utöver det beredningen föreslår.

Försvarsberedningen föreslår att en begränsad förmåga avseende långräckviddig bekämpning i form av en mindre enhet ska införas före 2030. Förvarsberedningen anser att en utveckling mot en raketartilleribataljon är angelägen men måste övervägas vidare.

Försvarsberedningen konstaterar att den beslutade inriktningen att anskaffa fyra nya ytstridsfartyg av Luleåklass är av hög prioritet. Fartygen ger utökad uthållighet och ytterligare förstärkt avancerad luftförsvarsförmåga samt tillför förmåga till robust sjöstyrkeledning. Försvarsberedningen föreslår, givet de långa ledtiderna för anskaffning, att möjligheten att anskaffa ytterligare ytstridsfartyg med leverans från mitten av 2030-talet, utöver Luleåklass, bör undersökas redan nu. Inriktningen bör vara att dessa nya fartyg levereras från mitten av 2030-talet.

För att möjliggöra vidmakthållen ubåtsförmåga efter 2035 anser Försvarsberedningen att förprojektering av en ny generation av ubåtar ska påbörjas för att ersätta de tre ubåtarna av Gotlandsklass. I samband med denna anskaffning kan övervägas att utöka det sammantagna ubåtsbeståndet från fem till sex ubåtar.

Försvarsberedningen noterar Försvarsmaktens pågående studier och konceptarbete avseende förutsättningar för framtida val av för-sörjning av stridsflygförmåga. Försvarsberedningen anser att riksdagen ska besluta i denna fråga och vill framhålla betydelsen av ett transparent beslutsunderlag med utgångspunkt i Försvarsmaktens långsiktiga operativa behov och Sveriges militärgeografi.

Försvarsberedningen föreslår vidare att krigsorganisationens mobiliseringsförband ska genomföra regelbundna repetitionsutbildningar, att antalet platser vid officersutbildningen utökas, att stödet till frivilligorganisationerna ökar och att medel avdelas för att öka personalnumerären i marinen.

Utöver de ambitioner som inrymts i Försvarsmaktens underlag till kommande försvarsbeslut föreslår Försvarsberedningen ytterligare omfattande anskaffning av förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar, under de kommande tio åren. Försvarsberedningen anser dock att ytterligare anskaffning av förnödenheter utöver detta är angelägen och bör övervägas.

Försvarsberedningen konstaterar att materielförsörjningen behöver fortsätta att utvecklas för att möta behovet av en snabb förmågeutveckling, tillgodose kraven på försörjningssäkerhet i alla beredskapsnivåer och för att möjliggöra teknikutveckling i det militära försvaret. Försvarsberedningen föreslog i *Kraftsamling* att ett system för krigsviktiga företag (k-företag), som även omfattar försvarsföretag, bör återupprättas, anpassat till de förutsättningar som råder idag. Försvarsberedningen anser därtill att styrningen av särskilt stora materielområden, som stridsflygsområdet och undervattensområdet, behöver utvecklas, samt att tillgång till ammunition i samtliga beredskapsnivåer ska utgöra ett nytt väsentligt säkerhetsintresse/strategiskt materielområde i syfte att säkra försörjningssäkerheten i krig.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av befolkningen i Sverige. Alla och envar har en roll att fylla i totalförsvaret. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för ett trovärdigt totalförsvaret.

Värnplikten kommer fortsatt utgöra grunden för Försvarets framtida personalförsörjning. Svenska förband med värnpliktiga blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Försvaretsberedningen bedömer att det behövs en utökning av antalet värnpliktiga till grundutbildning. Beredningen föreslår att Försvaretsmakten senast 2030 årligen ska utbilda minst 10 000 värnpliktiga, och 12 000 värnpliktiga senast 2032. Försvaretsmakten bör vidare analysera förutsättningar och möjligheter för att nå 14 000 värnpliktiga senast 2035.

Det är avgörande att svenska stridskrafter kan operera på andra allierade staters territorium i fred såväl som i krig. Det är en förutsättning för att kunna delta i försvaret av de allierade staternas territorium.

I *Kraftsamlings* redogör Försvaretsberedningen för sin syn på totalförsvarets inriktning, inklusive förslag till mål för totalförsvaret, det militära försvaret samt det civila försvaret.

Det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift – att försvara Sverige och allierade mot ett väpnat angrepp. Försvaretsberedningen anser att det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och krig. 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.

I *Kraftsamlings* redogör beredningen för sin syn på organisation och ledning i totalförsvaret. Beredningen lämnar ett antal förslag för utvecklingen av det civila försvaret, bland annat för det ekonomiska försvaret, försörjningsberedskapen, skyddet av civilbefolkningen, det psykologiska försvaret och förmågan till civilt stöd till allierade på svenskt territorium. Försvaretsberedningen redogör också för sin syn på forskning, utveckling och innovation som en grund i en kunskapsbaserad utveckling av såväl det militära som det civila försvaret.

Försvaretsberedningen är överens om ekonomiska tillskott till totalförsvaret. Beredningen ställer sig bakom planeringsramen som ligger till grund för Försvaretsmaktens förslag till inriktning av det militära försvaret och lämnar ett antal förslag utöver planeringsramen. Tillsammans uppgår tillskotten för det militära försvaret till 52,8 miljarder kronor år 2030. Försvaretsutgifterna enligt Natos definition bedöms efter tillskotten 2030 uppgå till 2,6 procent av BNP. För det civila försvaret föreslår Försvaretsberedningen att den sammantagna civila ramen ska uppgå till minst 15 miljarder per år från 2028.

Försvaretsberedningens tyngdpunkt i föreliggande rapport ligger på förslag till åtgärder i syfte att skapa ökad förmåga de närmaste åren. Beredningen vill samtidigt understryka vikten av att den fortsatta utvecklingen efter 2030 av Försvaretsmakten och dess krigsorganisation uppmärksammas. Förslagen i denna rapport ska ses som steg i en långsiktig utveckling, inte som slutmålen för en sådan utveckling.

Det pågår ett storskaligt krig i Europa. Att dimensionera det militära försvaret för ett högintensivt och utdraget krig mot en kvalificerad motståndare inom ramen för alliansen är avgörande. Det gäller allt från utformningen av krigsförbanden till säkerställandet av en robust personalförsörjning. Lärdomar av kriget i Ukraina som ett resultat av Rysslands fullskaliga invasion bör skyndsamt och fortlöpande dras och tillåtas påverka utvecklingen av vår nationella försvarsförmåga. Möjligheten att tillvarata nya tekniska innovationer till gagn för den militära förmågan ska tillvaratas och så snabbt som möjligt implementeras i krigsförbanden.

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.

Samtidigt ska också den breda och alltmer komplexa hotbilden kunna mötas.

Försvarsberedningen konstaterar att det militära stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Tillsammans med tillväxten av den svenska totalförsvarsförmågan är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina.

Försvarsberedningen anser att förutsättningarna för ett starkt, förutsägbart och uthålligt svenskt militärt stöd till Ukraina behöver förbättras, och att det behövs en långsiktig ekonomisk planering för stödet. Beredningen anser att ambitionsnivån för det svenska militära stödet, utgående från Ukrainas behov, ska motsvara dess säkerhetspolitiska betydelse, fortsatt vara omfattande och sträcka sig över en längre period om flera år.

Beredningen anser att finansiering av stödet genom särskilda anslag på statsbudgeten ska övervägas. Beredningen understryker att dessa anslag ska ligga utanför de ordinarie försvarsutgifterna.

Försvarsberedningen lämnade 26 april 2023 delrapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12). Beredningens sammantagna bedömning var att totalförsvarsbeslutet 2020 avseende det militära försvaret inte skulle kunna genomföras fullt ut enligt den inriktning och inom den ekonomiska ram som tilldelades i samband med beslutet. Försvarsberedningen konstaterade att detta måste beaktas i det förslag som beredningen i nu föreliggande rapport lämnar avseende framtida inriktning och utformning av det militära försvaret. Så har också gjorts.

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

Beredningens rapport *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) från 19 december 2023 lade grunden för utvecklingen av hela totalförsvaret, det

vill säga för både det militära och det civila försvaret, genom ett antal förslag och bedömningar rörande totalförsvarets inriktning. Dessa förslag och bedömningar ligger fast.

Försvarsberedningens rapporter, *Kontrollstation 2023*, *Allvarstid*, *Kraftsamling* samt föreliggande rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* ska ses som en helhet.

Beredningens bedömning från *Allvarstid* av det säkerhetspolitiska läget ligger i allt väsentligt fast. Beredningen kan dock konstatera att allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget ytterligare skärpts sedan *Allvarstid* lades fram i juni 2023. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap och integration i Nato bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer.

Försvarsberedningen konstaterar att bedömningen av det säkerhetspolitiska läget är behäftat med ett antal osäkerhetsfaktorer, inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, Rysslands konfrontatoriska hållning till EU- och Natoländer, utvecklingen i Mellanöstern, spänningarna i den indopacifiska regionen samt den politiska utvecklingen i ett antal för Sverige viktiga länder. Dessa osäkerhetsfaktorer, enskilda eller samlade, innebär en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet.

Denna påtagliga risk för en ytterligare försämrad säkerhetspolitisk utveckling inskräper vikten av att utvecklingen snabbas på i totalförsvaret som helhet och i det militära försvaret i synnerhet.

Försvarsberedningen framhåller vidare att de av beredningen nu framlagda förslagen, liksom ett kommande försvarsbeslut, kan behöva justeras mot bakgrund av såväl det osäkra säkerhetspolitiska läget som det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande kraven på krigsorganisationen, inklusive de kommande förmågemålen.

Försvarsberedningen anser därför att chefen för Försvarsdepartementet bör överväga att Försvarsberedningen ges nya anvisningar för att från hösten 2024 följa den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen.

Vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet ska försvaras. Vi är beredda att ytterst med vapenmakt försvara vårt land, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva.

2. Det säkerhetspolitiska läget

Försvarsberedningen lämnade den 19 juni 2023 delrapporten *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19). Rapporten innehåller beredningens bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk

försvars- och säkerhetspolitik. Försvarsberedningens bedömning av det säkerhetspolitiska läget från *Allvarstid* ligger i allt väsentligt fast. I tillägg till bedömningarna i *Allvarstid* vill beredningen emellertid foga följande uppdatering.

Försvarsberedningen konstaterar att allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget ytterligare har skärpts sedan *Allvarstid* lades fram i juni 2023. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap i Nato bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer. Sedan juni 2023 har Finlands integration i Nato fortskridit. Den 7 mars 2024 blev Sverige Natoallierad och påbörjade integrationen i alliansen. Sverige och Finland som allierade i Nato verkar stabiliserande på säkerheten i norra Europa och stärker Sveriges säkerhet.

Bedömningen av det säkerhetspolitiska läget är behäftat med ett antal osäkerhetsfaktorer, inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, Rysslands konfrontatoriska hållning till EU- och Natoländer, utvecklingen i Mellanöstern, spänningarna i den indopacifiska regionen samt den politiska utvecklingen i ett antal för Sverige viktiga länder. Dessa osäkerhetsfaktorer, enskilda eller samlade, innebär en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet.

Försvarsberedningen bedömer att de geopolitiska spänningarna kommer att fortsätta att öka under kommande år. Denna påtagliga risk för en ytterligare försämrad säkerhetspolitisk utveckling inskräpper vikten av att utvecklingen påskyndas i totalförsvaret som helhet och i det militära försvaret i synnerhet.

Sammantaget har sedan juni 2023 hotet mot Sverige ökat.

Andra aspekter, som reaktioner på koranbränningar och desinformationskampanjer där Sverige pekas ut som ett islamfientligt land, har sedan juni 2023 också förstärkt hotbilden. I augusti 2023 höjde Säkerhetspolisen (Säpo) terrorhotnivån från förhöjt hot till högt hot. Detta skedde mot bakgrund av bedömningen att Sverige för vissa våldsbejakande islamistiska extremister gått från att utgöra ett legitimt mål till ett prioriterat mål. Samtidigt understryker Säpo fortsatt hotet från våldsbejakande högerextremism. Parallellt har Sverige fortsatt varit föremål för hybridattacker, såsom ett flertal större cyberattacker, och säkerhetsshotande verksamhet från främmande makt.

Försvarsberedningen understryker att hanteringen och utfallet av Rysslands krig mot Ukraina, Rysslands brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen, kommer att ha konsekvenser för såväl Ryssland och Ukraina som övriga Europa och väst i generationer framåt. Det kommer även ha konsekvenser för den globala säkerheten och maktbalansen.

Beredningens bedömningar från *Allvarstid* äger fortsatt giltighet.

Den ryska målsättningen om att helt dominera Ukraina, liksom landets uppfattning att det befinner sig i en långvarig konflikt med väst, där Ryssland retoriskt uttalar sig vara i krig med

väst, ligger fortsatt fast. Det gör även Rysslands ambition att förändra den regelbaserade världsordningen. Det är således en konflikt mellan ett auktoritärt och systemrevisionistiskt samhällsskick, med ett aggressivt och imperialistiskt agerande, och den fria, öppna och demokratiska världen. Det är ytterst en konflikt mellan vilka normer och principer som ska vara styrande; mellan den starkes rätt och en regelbaserad världsordning.

Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Eskalationsrisken kvarstår. En eskalering kan medföra angrepp mot andra stater, men också utökade hot om eller användande av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen.

Parallellt använder sig Ryssland i ökande utsträckning också av hybridattacker och annan säkerhetsshotande verksamhet mot Sverige och våra allierade, exempelvis cyberattacker, propaganda och instrumentaliserade migrationsströmmar. Försvarsberedningen bedömer att denna typ av säkerhetsshotande verksamhet sannolikt kommer att öka ytterligare.

Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig är avhängig det stöd som landet får utifrån. Försvarsberedningen understryker att ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina är vår främsta möjlighet att begränsa Rysslands handlingsmöjligheter. Beredningen understryker att Ukraina behöver hjälp att vinna såväl kriget som freden. Vid sidan av stödåtgärderna understryker beredningen därför vikten av fortsatt ukrainsk integration i de euroatlantiska strukturerna, i linje med landets egna politiska målsättningar. Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang Europeiska rådets beslut i december 2023 att inleda medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien samt rådets beslut att ge Georgien kandidatlandsstatus.

Försvarsberedningen upprepar vikten av fortsatt gemensam politik för att begränsa Rysslands strategiska handlingsmöjligheter. Detta inkluderar åtgärder för ansvarsutkrävande, omfattande sanktioner samt politisk och ekonomisk isolering. Sverige och EU måste vidta ytterligare åtgärder för att bli oberoende av bland annat rysk energi.

Försvarsberedningen återupprepar den transatlantiska länkens omistliga betydelse för europeisk säkerhet, liksom vikten av att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och den bilaterala relationen med USA, samt vikten av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten.

Amerikanskt presidentval och val till kongressen äger rum i november 2024. Beredningen understryker att den utrikes- och säkerhetspolitiska riktning och det transatlantiska engagemang som USA väljer under kommande år kommer att ha mycket stor betydelse för svensk och europeisk säkerhet.

Beredningen återupprepar i detta sammanhang vikten av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten. Som allierad ska Sverige ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning inom Nato. Detta utgör samtidigt en investering i den transatlantiska länken.

Den utveckling som följt på Hamas terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023 har inneburit ett ytterligare försämrat säkerhetsläge i Mellanöstern jämfört med bedömningen i *Allvarstid*, med potentiella följdverkningar också bortom regionen. Efter Hamas terroristattack den 7 oktober 2023 inledde Israel omfattande bombningar från luften som efter hand övergick i en markoffensiv som berör hela Gazaremsan. Sex månader senare är den humanitära situationen i Gaza djupt allvarlig. Utvecklingen har aktualiserat frågan om en tvåstatslösning som den enda hållbara lösningen på konflikten mellan Israel och Palestina. Spänningsnivån i hela regionen har stadigt ökat till följd av kriget, med risk för spridningseffekter och eskalering.

I rapporterna *Allvarstid* och *Kraftsamlning, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) redogör beredningen för bedömningen av det militärstrategiska läget, hotbilden från Ryssland samt rysk militär förmåga. Beredningens bedömningar i dessa avseenden ligger i allt väsentligt fast. Som beredningen redogjort för har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina försämrat säkerhetsläget i Europa, Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Samtidigt förändras den militärstrategiska situationen i norra Europa genom Finlands och Sveriges Natomedlemskap.

Uppbyggande av ny rysk militär förmåga samt återtagande av den förmåga som förlorats i Ukraina pågår. Bedömningen av hur lång tid ett återtagande tar varierar. Beredningen konstaterar att tidsåtgången för återtagandet är avhängig flera faktorer; däribland den fortsatta utvecklingen av Rysslands anfällskrig mot Ukraina, huruvida de ryska kraven på modern materiel upprätthålls eller sänks samt om Ryssland lyckas förbättra sin tillgång till avancerad teknik trots sanktionerna. Så länge ryska förband och materiel förbrukas, och delar av de ryska väpnade styrkorna är uppbundna i Ukraina, begränsas till del Rysslands möjligheter att använda militära styrkor för andra uppgifter och i andra regioner.

Den ryska förmågan att agera militärt i Sveriges närområde är därmed i det korta perspektivet i viss mån begränsad, framför allt avseende markstridskrafter. Denna bedömning innebär inte att Ryssland skulle sakna förmåga att agera militärt i Sveriges närområde.

Beredningen konstaterar att den reducerade ryska militära förmågan med anledning av kriget mot Ukraina inte kan sägas minska hotet mot Sverige på medellång och längre sikt, utan att det är av vikt att kraftigt öka tempot i stärkandet av det militära och civila försvarets förmåga.

3. Den militärtekniska utvecklingen

Försvarsberedningen anser att Sverige som högteknologiskt land, med en stark försvarsindustri, genom forskning och innovation måste dra nytta av och inom vissa områden leda den tekniska utvecklingen för att stärka försvarsförmågan. Det gäller även inom den civila sektorn.

Den allmänna teknikutvecklingen drivs idag av såväl privata som statliga aktörer. Det är svårt att förutse hur teknikutvecklingen kommer att påverka samhället framöver. Gränserna mellan

militär och civil teknik blir tydligare genom att teknik som traditionellt betraktats som civil får militära tillämpningar och tvärtom.

Försvarsberedningen konstaterar att det är svårt att avgöra om, när och på vilket sätt ett enskilt teknikområde kommer att påverka samhället och den militärtekniska utvecklingen. Utvecklingen inom olika teknikområden kan dessutom förstärka varandra och kombinationer av tekniker kan leda till nya genombrott. Likaså kan teknikutvecklingen inom olika områden balansera varandra. Det pågår ständigt en utveckling av medel och motmedel.

Beredningen framhåller att Sverige har goda förutsättningar att både följa med i och bidra till teknikutvecklingen. Samtidigt är det för ett land av Sveriges storlek inte möjligt att genom egen forskning och utveckling driva teknikutvecklingen inom alla, eller ens flertalet, teknikområden. Genom samarbeten och partnerskap med andra kan ändå kunskap säkras. Inom integritetskritiska områden, det vill säga där kunskapen är känslig och därför inte kan hämtas utifrån eller delas med andra, måste dock Sverige ha egen forskning och utveckling. Det gäller framförallt delar av stridsflygsområdet, undervattensområdet samt sensorer, telekrig och krypto.

Den allmänna teknikutvecklingen drivs inte heller mot ett specifikt mål och sker inte enbart inom en enskild domän. I stället identifieras möjligheter och tillämpningar efter hand vilket försvårar möjligheten att förutse teknikutvecklingens påverkan på samhället och försvaret. Det handlar således också om att förstå om, när och på vilket sätt ett teknikområde kan kombineras med ett eller flera andra i militära tillämpningar som kan få stor påverkan.

Detta kräver genomförande av egen forskning och utveckling i syfte att pröva koncept och idéer och att söka av och identifiera intressant forskning och utveckling globalt.

Erfarenheten från både Rysslands anfallskrig mot Ukraina och från tidigare krig är att tempot i den militärtekniska utvecklingen och nyttjandet av nya tekniska lösningar accelererar i krig.

Försvarsberedningen understryker att teknisk kunskap inte är detsamma som militär förmåga. För att kunna nyttiggöra tekniska framsteg och hantera de förändrade krav, konsekvenser och möjligheter som de resulterar i krävs metoder, arbetssätt och processer för att omsätta kunskapen i materiel, utbildning, doktriner, taktik och metoder.

Försvarsberedningen understryker vikten av att snabbt kunna identifiera och omhänderta tekniska landvinningar och omsätta dessa i tekniska system som bidrar till nya förmågor eller som kan användas som motmedel. Detta ställer krav på teknikbevakning för att identifiera viktiga tekniska landvinningar i kombination med resurser som möjliggör att tekniska framsteg snabbt kan utnyttjas. Försvarsberedningen anser att såväl strategier för teknikförsörjning som de nätverk för forskning och innovation som byggs upp, har en viktig roll även i höjd beredskap och krig samt att processer bör utvecklas för att säkerställa detta.

Försvarsberedningen bedömer att snabb teknikutveckling får konsekvenser för materielförsörjningen, personalförsörjningen, utvecklingen av doktrin, taktik och metoder och förmågeutvecklingen i stort.

Den allmänna tekniska utvecklingen innebär möjligheter att utveckla nya typer av vapen och annan materiel, och att använda dessa på nya sätt. Detta väcker nya etiska, moraliska och rättsliga frågeställningar. Flera auktoritära stater bristande respekt för folkrättsliga regler kan leda till potentiellt sett mycket allvarliga utvecklingar inom nya teknikområden. Möjligheten att nå överenskommelser med dessa stater är ofta starkt begränsad.

Försvarsberedningen anser att Sverige fortsatt aktivt ska delta i det internationella arbetet för att utveckla normer och regelverk för militär användning av ny teknik och nya typer av vapen. Samtidigt noterar beredningen att viljan och tröskeln att använda viss typ av teknik eller vissa typer av vapen skiljer sig mellan mer auktoritära stater och demokratier. Detta innebär att Sverige, i samverkan med allierade, måste förstå och kunna försvara sig mot hela spektrumet av ny teknik och hur denna kan nyttjas och integreras i militära förmågor av stater som exempelvis Ryssland och Kina. Detta gäller även system och vapen som vi inte själva avser utveckla.

Teknikutveckling för militära tillämpningar är ofta resurskrävande och ställer krav på bred teknisk kunskap. Försvarsberedningen konstaterar att inget högteknologiskt land, möjligen med undantag för USA och Kina, idag har kunskap och resurser för att vara självförsörjande inom alla teknikområden. Mängden internationella samarbeten, både för teknikutveckling och för utveckling av militära system, ökar därför.

4. Iakttagelser från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

Mängden information från kriget är överväldigande i sin omfattning, men samtidigt svår att verifiera och behäftad med osäkerheter. Många förhållanden skiljer sig mellan Sverige och Ukraina. Sverige bör trots detta inte avstå från att redan nu använda den källa till kunskap som kriget i Ukraina utgör, särskilt som det finns ett antal tydliga trender som inte kan ignoreras och som det är viktigt att redan nu lägga till grund för den fortsatta utvecklingen av försvaret. Försvarsberedningen understryker vikten av att erfarenheter, slutsatser och lärdomar då måste sättas i kontext utifrån svenska förhållanden som medlem av Nato.

Kriget har sedan senare delen av hösten 2022 utvecklats till ett utnötnings- och ställningskrig där ingen av parterna hittills lyckats vinna några större terrängpartier genom offensiva markoperationer, och inte heller lyckats etablera luft- och sjöherravälde. Stridshandlingar bortom den direkta konfrontationslinjen sker främst genom fjärrbekämpning med ballistiska robotar, kryssnings- och patrullrobotar samt cyberangrepp och specialförband.

Iakttagelser från kriget i Ukraina visar tydligt på värdet av förberett motstånd, av internationellt samarbete och av utländskt stöd, men visar också på effekterna i, och betydelsen av, markdomänen vid ett krig om territorium syftande till politisk kontroll.

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att ett storskaligt krig med tyngdpunkt inom markdomänen kräver enorma resurser. Personal, ammunition, materiel och förnödenheter har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förbrukats i en omfattning som inte beaktats på decennier av väst.

Rysslands storskaliga krig i Ukraina pekar på vikten av tillräckliga förbandsvolymen för att uthålligt kunna bjuda motstånd under lång tid, liksom på betydelsen av logistik, kapacitetsbyggande och försörjningsflöden.

Den västerländska försvarsindustrin har idag långt ifrån den produktionskapacitet som krävs. Trots att industrin har börjat utöka sin produktion av vapen och ammunition understiger fortfarande kapaciteten Ukrainas stödbehov. Till detta ska läggas det behov av leveranser som finns i flera västerländska stater för att öka deras militära förmåga.

Kriget i Ukraina belyser vad rymddomänen kan tillgodose avseende lednings- och underrättelsebehov. Exempelvis har transmissionskapacitet och satellitbilder för underrättelser lyfts som betydelsefulla beståndsdelar. Kvalificerade underrättelser har inhämtats med system som i huvudsak nyttjar rymddomänen, men också med system i luft- och cyberdomänerna.

Även de sofistikerade västliga lednings- och underrättelsesystem som används i Ukraina har visat sig sårbara för rysk elektronisk krigföring. Kriget i Ukraina har visat att den ryska telekrigsförmågan fortsatt varit prioriterad och att den utgör ett effektivt verktyg för både störning, skydd och som en del i bekämpningskedjan.

Trots den ryska telekrigsförmågan och andra motåtgärder har tillgången till internet och mobilkommunikation inte helt slagits ut. En orsak kan vara att ryska förband själva dragit nytta av det ukrainska mobilnätet. Tillgången till internet och mobil kommunikation vid fronten är generellt sett lika hög som i storstäder. Ukraina har skapat robusthet genom integrering av internetleverantörer tillsammans med skyddsåtgärder för fast it- och telekominfrastruktur samt genom satsningar på omfattande reparationsresurser.

Kriget understryker markdomänens avgörande betydelse för stridsförloppet. Tillgången till stora förbandsvolymen har visat sig vara en kvalitet i sig. Att kunna utöva uthållig kontroll över markdomänen, men också att kunna rotera förband vid fronten och ersätta förluster, kräver stora förbandsvolymen.

Fördröjande fältarbeten med minor kombinerat med indirekt eld har varit omfattande och blivit en påtaglig beståndsdel i kriget. Inte minst har försvarsställningar med starka mineringar och understödda av artilleri visat sig mycket svåra för båda sidornas förband att forcera i sina försök att vinna respektive återta territorium.

Kriget i Ukraina har illustrerat att äldre minor fortfarande är effektiva vapensystem. Därför bedöms förmågan till minröjning och minbrytning fortsatt vara en viktig komponent i framtida krigföring.

För Ukraina har förmåga till precisionsbekämpning i nära realtid på stort avstånd genom tillgång till vapensystem som raketartillerisystemet HIMARS (*High Mobility Artillery Rocket System*) och långskjutande artillerisystem som Archer med artillerigranaten *Excalibur* visat sig vara betydelsefullt. Systemen möjliggör en snabb och effektiv bekämpning av taktiskt och operativt betydelsefulla mål på ett djup bortom den direkta frontlinjen.

Samtidigt som markburna precisionssystem visat sig vara värdefulla talar iakttagelser från kriget att konventionellt artilleri fortfarande är ett mycket verkningsfullt vapen.

Efter det inledande ryska angreppet tog det tre dygn innan det ukrainska luftförsvaret kunde börja verka igen. Trots de initiala ryska framgångarna har ingen sida fram till våren 2024 lyckats etablera kontroll av luftrummet vilket är en förutsättning för full handlingsfrihet i mark- och sjödomänen. Det ryska stridsflyget används i liten utsträckning. Till stor del beror detta på det starka och uthålliga ukrainska luftvärnet och den ryska operativa doktrinen.

Den ryska användningen av fjärrbekämpningssystem såsom ballistiska robotar samt kryssnings- och patrullrobotar har genomgått flera stadier sedan inledandet av den fullskaliga invasionen. Under de tre första dagarna av invasionen bedöms målet ha varit att degradera eller förstöra ukrainsk luftförsvarsförmåga genom att slå mot fasta radarstationer, fast luftvärn, ledningsplatser, flygbaser och ammunitionslager. Från juni 2022 ändrade Ryssland taktik och valde då att i första hand bekämpa bränslelagringsanläggningar, oljeraffinaderier och järnvägsinfrastruktur. Från hösten 2022 och genom hela vintern genomfördes massiva anfall mot bland annat Kiev och landets energi- och vattenförsörjning med särskilt fokus på elproduktion och elnät.

Rysslands krig i Ukraina har inneburit en stor användning av olika sorters obemannade flygande farkoster, (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV). UAV:er används för en rad olika syften och uppgifter på alla nivåer och förekommer i flera olika storleks- och prestandaklasser.

Rollerna för UAV:er, liksom för övriga långräckviddiga precisionsvapen, har skiftat under kriget, exempelvis från att bekämpa militära objekt till rena terrorattacker mot civil infrastruktur.

Enklare UAV:er är relativt billiga och har därför kunnat nyttjas på stor bredd. Dessa har i hög grad förbättrat möjligheten för lägre förbandsnivåer till överblick över, och bekämpning på, stridsfältet.

Det ryska sjökriget bedöms framför allt haft som syfte att beröva Ukraina tillgång till Svarta havet och därmed blockera Ukrainas handelssjöfart för att påverka landets ekonomi.

Ryssland lyckades redan den 25 februari 2022 ockupera ön ostriv Zmijinyj (Ormön), sydväst om Odesa, varifrån den ukrainska sjöfarten effektivt kunde kontrolleras och bekämpas.

Effekten blev att stora delar av Ukrainas exportinkomster försvann och världsmarknadspriserna på spannmål steg.

Ukraina uppfattade tidigt 2022 ett påtagligt hot om en rysk landstigningsoperation i riktning Odesa-Mykolaiv. Ukraina inledde därför en kustförsvarsoperation baserad på sjömineringar, kustrobotar och artilleri. Flera ryska örlogsfartyg skadades av ukrainska attacker och i april 2022 sänktes den ryska Svarta havsflottans flaggskepp, kryssaren *Moskva*, samt landstigningsfartyget *Saratov* av ukrainska kustrobotar. Detta blev en vändpunkt för striderna i Svarta havet.

I slutet av 2023 hade Ukrainas sjöburna handel återhämtat sig till motsvarande nivåer som före den fullskaliga invasionen, vilket givit en omedelbar effekt för den ukrainska ekonomin och därmed för uthålligheten i försvaret av landet.

Ryska Svartahavsmarinen har lidit stora förluster och det bedöms att minst 20 procent av dess stridsfartyg är sänkta eller på annat sätt satta ur stridbart skick.

Trots förluster och begränsad handlingsfrihet utgör Svartahavsmarinen fortfarande ett hot och robotanfall från havet mot ukrainska exporthamnar och civil infrastruktur fortsätter.

Situationen i Svarta havet illustrerar beroendet av sjöburna handel för försörjning och nationell överlevnad samt behovet av att kunna skydda denna, särskilt som störningar i handelsflödet kan leda till negativa globala effekter.

Iakttagelser från Ukraina visar på att ett i huvudsak landbaserat kustförsvar med stöd av flygstridskrafter kan bestrida fiendens försök till sjöherravälde, samtidigt som man utan fungerande sjöstridskrafter inte förmår bekämpa sjöstyrkor längre ut till havs.

Iakttagelserna visar också på fortsatt betydelse av sjöminor även av äldre typ och samtidigt på betydelsen av snabb teknisk innovation. Ukrainas användande av flera snabbt utvecklade generationer av alltmer avancerade obemannade fjärrstyrda båtar (USV) är ett tydligt exempel på det senare.

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.

Ukrainas politiska ledning och myndigheter har prioriterat resurser till att stärka nationell cybersäkerhet och cyberförsvarsförmåga i ett decennium. Ukraina var redan långt före den fullskaliga invasionen utsatt för ryska cyberangrepp, och räknar med att bli fortsatt utsatt även efter ett eventuellt upphörande av stridshandlingarna.

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 dessa 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.

Försvarsberedningen bedömer att Ukraina idag har en robust kompetens inom cyberområdet och ett av världens mest erfarna cyberförsvär.

5. Sveriges militära stöd till Ukraina

Försvarsberedningen konstaterar att det militära stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Tillsammans med tillväxten av den svenska totalförsvarsförmågan är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina.

Sedan den ryska fullskaliga invasionens inledning den 24 februari 2022 har Sverige kraftigt utökat sitt stöd till Ukraina. I fråga om militärt stöd omfattar utökningen det för Sverige historiska beslutet att donera försvarsmateriel och ge utökat ekonomiskt stöd till Ukrainas väpnade styrkor, något som inte gjorts till krigförande land sedan stödet till Finland under andra världskriget.

Från den 24 februari 2022 fram till mars 2024 har Sverige fattat beslut om 15 militära stödpaket till ett sammanlagt värde av cirka 30 miljarder kronor. Dessa beslut har fattats i politisk enighet av riksdagen. Det militära stödet har utvecklats från enklare utrustning såsom hjälmar, livsmedel och skyddsvästar till avancerade vapensystem såsom luftvärnssystem, artillerisystemet Archer, sjömålsrobotsystem, Stridsfordon 90, Stridsvagn 122 (Leopard 2A5SE) och Stridsbåt 90.

Därtill har Försvarsmakten utbildat ukrainska soldater i Sverige, och Sverige har bidragit med instruktörer till de militära träningsinsatserna *Interflex*, *Interforge* och *European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine* (EUMAM Ukraina) samt till den utbildning av ukrainsk minröjningspersonal som genomförs i Litauen (*Nordic-Lithuanian EOD Training Initiative*, NLETT).

Försvarsberedningen konstaterar att det militära stödet till Ukraina nu står inför ett skifte. Möjligheten att bidra med befintlig materiel ur krigsorganisationen har minskat. Som ett resultat av detta kommer andelen militärt stöd som tillhandahålls på andra sätt att behöva öka. Stöd genom upphandling, anskaffning och produktion behöver ges större utrymme. Detta inkluderar stöd för att utveckla Ukrainas försvarsindustriella bas och ökat samarbete mellan svensk och ukrainsk försvarsindustri.

Försvarsberedningen konstaterar att Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig fortsatt är avhängig av det stöd som landet får från andra länder. Försvarsberedningen understryker därför, återigen, den avgörande betydelsen av starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina de kommande åren. Detta gäller samtliga dimensioner av stöd till Ukraina, och särskilt det fortsatta militära stödet. Ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina bidrar till att försvara den europeiska säkerhetsordning som utgör grunden även för Sveriges säkerhet, och är vår främsta möjlighet att begränsa Rysslands handlingsmöjligheter vad gäller aggression mot andra länder.

Stödet kommer även fortsättningsvis att ställa höga krav på ett kraftfullt och samfällt agerande från Sverige och Ukrainas övriga partnerländer. Om Ukraina inte ges det stöd som landet behöver för att försvara sin självständighet, suveränitet och territoriella integritet kommer konsekvenserna att bli förödande för svensk, transatlantisk och global säkerhet.

Mot denna bakgrund anser Försvarsberedningen att förutsättningarna för ett starkt, förutsägbart och uthålligt svenskt militärt stöd till Ukraina behöver förbättras. Stödet behöver utvecklas för att skapa en långsiktig ekonomisk planering, ökad transparens och ytterligare trovärdighet åt svenska utfästelser om att stödja Ukraina så länge som det behövs. Samtidigt är det viktigt att stödet till Ukraina inte långsiktigt urholkar den svenska försvarsförmågan.

Försvarsberedningen noterar att flera likasinnade länder, däribland Norge, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Estland har beslutat om fleråriga stöd till Ukraina.

Långsiktigheten i stödet signalerar vår uthållighet och det har ett stort värde i sig. Det underlättar för Ukraina att kunna planera, ger förutsägbarhet för såväl Sverige och svenska aktörer som för andra givare och investerare. Vidare signalerar detta att Ryssland, tvärtemot det ryska narrativet, inte har tiden på sin sida i kriget.

Försvarsberedningen anser därför att det behövs en långsiktig ekonomisk planering för Sveriges militära stöd till Ukraina. Beredningen anser att ambitionsnivån för det svenska militära stödet, utgående från Ukrainas behov, ska motsvara dess säkerhetspolitiska betydelse, fortsatt vara omfattande och sträcka sig över en längre period om flera år.

Försvarsberedningen anser därför att finansiering av stödet genom särskilda anslag på statsbudgeten ska övervägas. Beredningen understryker att dessa anslag ska ligga utanför de ordinarie försvarsutgifterna.

Särskilda anslag för det militära stödet till Ukraina skulle ge riksdagen möjlighet att besluta om en långsiktig nivå på stödet och därmed skapa ökad transparens och säkerhet kring det svenska bidraget till Ukrainas försvarsförmåga. En långsiktig ekonomisk planering skulle vidare underlätta nationell planering av stödet och identifiering av nya möjligheter till stöd samtidigt som det skulle ge möjligheter till snabbt och flexibelt agerande.

Försvarsberedningen bedömer sammantaget att detta ger bättre förutsättningar för att fortsätta stödja Ukrainas försvarsförmåga parallellt med den fortsatta tillväxten av den svenska totalförsvarsförmågan.

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt och att detta även inkluderar återuppbyggnad av landet. Försvarsberedningens utgångspunkt är således ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina även efter kriget. Det gäller militärt stöd såväl som politiskt, ekonomiskt och humanitärt stöd.

6. Försvarsmaktens utveckling

Efter det kalla krigets slut inleddes en långtgående nedrustning av Sveriges totalförsvar. Rysslands förhållandevis goda relationer med Västeuropa och USA vid denna tid bedömdes fortsätta, liksom integrationen av Ryssland i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna.

Försvaret av Sverige mot väpnat angrepp gick från att ha varit en huvuduppgift för Försvarsmakten till att efter Försvarsbeslutet 2004 i realiteten helt tas bort som planeringsförutsättning. Detta låg också till grund för bedömningen i försvarsbesluten 2004 och 2009 att ett väpnat angrepp enskilt mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid. Försvarsmakten dimensionerades för att vara ett insatsförsvar där internationella krishanteringsinsatser prioriterades före det nationella försvaret.

Antalet krigsförband, regementen och flottiljer reducerades kraftigt. Huvuddelen av krigsmaterielen avyttrades eller skrotades, den omfattande regionala operativa ledningen avvecklades, underhållstjänst och förrådsställning transformerades till centraliserad fredsrational logistik. Vissa förmågor avvecklades helt medan andra reducerades till ett kompetensbärande minimum. Repetitionsövningar upphörde helt. Förbandsomsättnings- och krigsförbandsplanering upphörde och grundutbildning baserad på värnplikt lades vilande. Förmågan till försvarsgrensgemensamma operationer och strid i större förband avvecklades. Totalförsvaret som system avvecklades och det civila försvaret omformades till krisberedskapen vilken inriktades till att enbart hantera fredstida kriser som inte var orsakade av en antagonistisk motståndare. Detta innebär ett svårt utgångsläge för återskapandet av förmågan i totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterar att avveckla förmågan går mycket snabbare än att återuppbygga.

Försvarsbeslutet 2015 (*Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109*), som beslutades i bred politisk enighet, utgjorde ett nytt skifte i svensk försvarspolitik. Beslutet, som fattades mot bakgrund av ett försämrat säkerhetsläge och Rysslands olagliga annektering av Krim, innebar bland annat att en återetablering av militär verksamhet på Gotland, en återaktivering av värnplikten och att försvaret mot väpnat angrepp åter skulle utgöra en utgångspunkt för det militära försvaret. Därefter kom totalförsvarsbeslutet 2020 (*Totalförsvaret 2021–2025, Prop. 2020/21:30*) vilket, tillsammans med ett antal därpå följande särskilda beslut, har inneburit den största ökningen av försvarets anslag sedan 1950-talets början.

Som konstaterades i Förvarsberedningens rapport *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) var utgångsläget för totalförvarsbeslutet 2020 en krigsorganisation som börjat förstärkas i och med förvarsbeslutet 2015, men där de ingående delarna inte var utformade för att förvara Sverige mot ett väpnat angrepp eller för att engageras i en uthållig strid mot en kvalificerad motståndare.

Förvarsberedningen konstaterar att det svenska försvaret har stärkts över tid, men att fortsatt förmågeökning är nödvändig. Att förbereda försvaret av Sverige, såväl nationellt som inom alliansen, för ett högintensivt och utdraget krig mot en kvalificerad motståndare, ställer helt andra krav på riksdag, regering, Förvarsmakten och hela totalförsvaret än vad som gällde under tidigare förvarsinriktningsperioder.

Förvarsberedningen konstaterar att medlemskapet i Nato inte ersätter behovet av att förstärka den nationella förvarsförmågan. Den nationella förmågan utgör grunden även för det kollektiva försvaret.

7. Krav på det militära försvaret

Förvarsberedningen framhåller att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana på kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade.

Ett starkt svenskt totalförvar med en trovärdig krigföringsförmåga verkar krigsavhållande och därmed fredsbevarande och bidrar till Natos samlade avskräckningsförmåga.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, det försämrade säkerhetspolitiska läget och Natomedlemskapet ställer förändrade och högre krav på det svenska försvaret att skyndsamt utveckla och tillhandahålla gripbara krigsförband. Krigsförband ska ha beredskap, krigsduglighet och uthållighet. Förvarsberedningen anser att det militära försvaret ska, som en del av Natos kollektiva förvar, vara en del av Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed verka fredsbevarande och krigsavhållande.

Som Natomedlem har Sverige förbundet sig till 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 förvarsåtagandena är centralt för Natos avskräckning och därmed för att bevara freden i det euroatlantiska området och för Sveriges säkerhet.

Försvarsberedningen anser att utgångspunkten för utformningen av det militära försvaret ska också följa av alliansens strategiska koncept, politiska riktlinjer, ambitionsnivån i Natos förmågeplaneringsprocess och, framför allt, Natos operationsplanering.

Försvarsberedningen anser att en effektiv mobilisering förutsätter att all personal som krävs i det militära försvaret vid höjd beredskap är krigsplacerad. Det förutsätter också att krigsförbandens materiel är krigsplacerad och förrädsställd förbandsvis i aktuellt mobiliseringsområde samt att det finns ammunition och förnödenheter i tillräcklig omfattning för att lösa krigsuppgift direkt efter mobilisering.

Mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten behöver fortsätta att identifiera och genomföra åtgärder för att stärka mobiliseringsorganisationen, till exempel genom att utveckla uppgifter, mandat och resurser.

Det militära försvarets samlade förmåga utgår från krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter i krig, krigsduglighet, samt myndighetens förmåga att inom ramen för det samlade totalförsvaret använda dessa krigsförband för att försvara Sverige och bidra till försvaret av allierade. Utifrån bland annat operationsplaneringen kan krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga bedömas.

Försvarsberedningen betonar att krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband ska inriktas mot uppgifter under höjd beredskap och mot sina krigsuppgifter.

8. Krigsorganisationen

Försvarsberedningen anser att inriktningen i försvarsbeslutet 2020 rörande krigsorganisationen ska ligga fast. Denna inriktning utgör därmed också grunden för det kommande försvarsbeslutet.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget liksom de krav som följer av Natomedlemskapet innebär dock, enligt Försvarsberedningen, att det kommer att krävas ambitionshöjningar i det militära försvaret vad avser såväl innehåll, volym som framdrivningstakt jämfört med försvarsbeslutet 2020 och i vissa fall jämfört med de underlag Försvarsmakten presenterat inför nästa försvarsbeslut.

Försvarsberedningen framhåller att utgångspunkten för utvecklingen av krigsorganisationen måste vara det militära försvarets viktigaste uppgift; att med tillgängliga resurser, efter beslut om höjd beredskap, inom ramen för Nato, kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade.

Försvarsberedningen framhåller vidare att de av beredningen nu framlagda förslagen, liksom ett kommande försvarsbeslut, kan behöva justeras mot bakgrund av såväl det osäkra säkerhetspolitiska läget som det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande

kraven på krigsorganisationen. Beredningen föreslår att förslag till sådana justeringar utarbetas i en kommande Försvarsberedningsrapport.

Utöver de ambitioner som inrymts i Försvarmaktens underlag till kommande försvarsbeslut föreslår Försvarsberedningen ytterligare omfattande anskaffning av förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar, under de kommande tio åren. Försvarsberedningen anser dock att dock att ytterligare anskaffning av förnödenheter utöver detta är angeläget och bör övervägas.

Arbetet inom Nato med att stärka försvaret av de allierades territorium i Europa fortsätter. Detta arbete kommer bland annat att innebära ett betydligt större behov av förband och förmågor för försvar inom Natos operationsområde och lägre ambitioner avseende förband och förmågor som är deplojerbara för insatser utanför detta område.

Natos operationsplanering kräver i det korta tidsperspektivet användbara förband som är bemannade, utrustade och samövade för att kunna genomföra strid mot en kvalificerad motståndare. Detta bedöms som viktigare än att på längre sikt ta fram förband med till exempel ett idealt materiellt innehåll.

Beredningen betonar att Försvarmaktens underlag är utformat för att rymmas inom de ekonomiska ramar som framgick av regeringens uppdrag till Försvarmakten att inkomma med reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut (Fö2022/01063 m.fl., 2023-06-01). Grunden för dessa ramar var den överenskommelse som samtliga riksdagspartier ställde sig bakom den 16 mars 2022.

Försvarsberedningen konstaterar att den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina och fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato, påverkar genomförandet av totalförsvarsbeslutet 2020. Vidare har i vissa fall det materiella utgångsläget varit sämre än vad som hade antagits.

Försvarsberedningen konstaterar att den politiska uppgörelsen den 16 mars 2022 inte fullt ut kan kompensera Försvarmakten för de konsekvenser ovanstående har haft på den i försvarsbeslutet 2020 fastställda inriktningen av krigsorganisationens utveckling. Därtill tillkommer behov av ambitionsökningar relativt försvarsbeslutet 2020 som en följd av det ytterligare försämrade säkerhetspolitiska läget och Natomedlemskapet. Dessa ambitionsökningar inbegriper såväl nya som utökade förmågor. Försvarsberedningen delar Försvarmaktens analys och ställer sig bakom de förslag som myndigheten redovisat i sina underlag. Dessa förslag utgör därmed grunden i de förslag Försvarsberedningen lämnar. Därutöver föreslår Försvarsberedningen ytterligare åtgärder för att stärka den militära förmågan.

Försvarsberedningen föreslår att det fram till 2030 ska prioriteras att färdigställa tre mekaniserade brigader. Förbandsinnehållet liksom det materiella innehållet i de brigaderna kan

variera. Två av de mekaniserade brigaderna tillförs en skyttebataljon vilket därmed säkerställer fyra manöverbataljoner i dessa brigader i enlighet med Natos krav. En mekaniserad brigad organiseras kring tre manöverbataljoner. Den reducerade infanteribrigaden tillförs en skyttebataljon och omorganiseras därmed till en infanteribrigad. Den ska i allt väsentligt vara operativ som infanteribrigad senast 2030.

Försvarsberedningen föreslår att medel tillförs för att tidigarelägga förbandsproduktionen av brigadernas funktionsförband.

De båda beslutade eldrörsartilleribataljonerna på divisionsnivån införs i krigsorganisationen 2025 och ska, i enlighet med Försvarmaktens underlag, i allt väsentligt vara operativa senast 2032.

Det krävs också underrättelse-, ingenjör- och underhållsförband på divisionsnivån, något Försvarmakten också har identifierat. Dessa utvecklas i linje med vad som framkommit i Försvarmaktens underlag.

Luftvärnsförmågan stärks i enlighet med Försvarmaktens förslag, genom fortsatt utveckling och leverans till luftvärnsbataljonerna och att i allt väsentligt full förmåga med luftvärnssystem 103 uppnås. Utvecklingen av de båda luftvärnsbataljonerna fortsätter genom ökad integration i luftförsvaret, anskaffning av sambands- och ledningssystem samt nya sensorer.

Vidare påbörjas anskaffning av brigadluftvärn till två mekaniserade brigader och stridsgruppen på Gotland vilket stärker förmågan att bekämpa modernt stridsflyg och kryssningsrobotar.

Det finns behov av ytterligare luftvärnsförband och luftvärnssystem, bland annat för att på bredden kunna skydda Försvarmaktens förband mot olika typer av obemannade flygande farkoster och helikoptrar. Försvarsberedningen föreslår därför att ytterligare luftvärn anskaffas i form av till exempel luftvärnsautomatkanoner, enkla korträckviddiga luftvärnsrobotar eller system med andra verkansformer. Försvarsberedningen anser att utökning av luftvärnsförmågan är angelägen och därför bör ytterligare luftvärn övervägas utöver det beredningen föreslår.

Försvarsberedningen föreslår att en begränsad förmåga avseende långräckviddig bekämpning i form av en mindre enhet ska införas före 2030. Försvarsberedningen anser att en utveckling mot en raketartilleribataljon är angelägen men måste övervägas ytterligare.

Försvarsberedningen föreslår att ett fristående norrlandsinfanteriregemente (det vill säga ett fältförband i huvudsak bemannat med värnpliktiga) tillförs krigsorganisationen 2025 och ska i allt väsentligt vara operativt senast 2032. Det organiseras i huvudsak med tre skyttebataljoner samt med underhåll och ledning. Detta ska inte förväxlas med uppsättande av en ny organisationsenhet. Regimentet ska primärt ha uppgifter att försvara, fördröja och skydda viktiga områden. Norrlandsinfanteriregementet ska inriktas mot strid i subarktisk miljö. Det bör övervägas att på sikt utveckla Norrlandsinfanteriregementet till en brigad.

Två av de mekaniserade brigaderna samt infanteribrigaden förstärks med vardera en skyttebataljon av de tidigare beslutade respektive av beredningen här föreslagna skyttebataljonerna.

Sammantaget innebär det att beredningen föreslår att ytterligare två skyttebataljoner sätts upp. Dessa nya skyttebataljoner och de fyra skyttebataljonerna på fastlandet som beslutades i försvarsbeslutet 2020 fördelas med tre till norrlandsinfanteriregementet och med tre till brigaderna. Därmed kommer det endast att finnas kvar en fristående skyttebataljon. Den bataljonen är avsedd för Gotland.

Försvarsberedningen föreslår att det sätts upp lokalt knutna territorialförband i form av till exempel skytte-, förbindelse- och underhållsförband, som ska kunna lösa uppgifter inom en militärregion och som ska bemannas genom överföring av värnpliktiga från fältförbanden. De skapar förutsättningar för Försvarsmaktens fältförband att verka genom att stödja mobilisering och bidra till handlingsfrihet för taktiska chefer. Förbanden har förmåga att tidigt försvara och skydda militära objekt, basområden och samhällskritiska funktioner.

Förutom förband för försvars- och skyddsuppgifter kan territorialförbanden också utgöras av exempelvis förbindelseförband för att lägga Trafikverkets reservbroar eller av regionalt knutna underhållsförband.

Försvarsberedningen konstaterar att ur ett Natoperspektiv måste den markterritoriella ledningen sammanhållas vad avser regional ledning såväl som ledning av högre taktiska förband. Chefen för en militärregion ska därför kunna leda operationer med tilldelade förband och ha beredskap att leda även andra förband. I ansvaret ingår också att leda militär regional samverkan med det civila försvaret.

Chefen för en militärregion ska fortsatt under den operativa ledningen leda markterritoriell verksamhet och regionala operationer.

Utbildning av staber och förband i markarenan måste så långt möjligt sammanhållas för att på ett rationellt sätt utveckla den samlade förmågan. Försvarsberedningen föreslår därför att militärregionerna överförs till arméns grundorganisation. Detta kommer att stärka möjligheterna att leda och samordna utbildningen, träningen och övningen

Försvarsberedningen anser att marinen ska dimensioneras för väpnad strid samtidigt som uppgifter rörande den territoriella integriteten ska utvecklas. Marinförbanden, tillsammans med flygvapnets stridsflygdivisioner och helikopterskvadron med sjöoperativa uppgifter, är avgörande för den operativa förmågan till sjöss. Förmågan att tillsammans med allierade etablera sjökontroll för att hålla sjövägarna öppna är av väsentlig betydelse. Som allierad och del i Natos operativa planering ökar vikten av förmågan att kunna skydda trupp- och logistiktransporter till Finland och Baltikum.

Försvarsberedningen understryker att marinen har en särskild kompetens att verka i den operationsmiljö som utgör Sveriges närområde. Därmed kan Sverige axla ett ansvar och delta med våra unika förmågor i Natos samlade marina verksamhet för avskräckning och försvar i Östersjöregionen.

Försvarsberedningen ser med oro på marinens bristande personaltillgång. Det är idag en av de största begränsningarna för den operativa förmågan. För att öka marinens förmåga och tillgänglighet anser Försvarsberedningen att antalet anställda ska ökas och att ytterligare insatser ska göras för att öka tillgången till personal.

Genom den beslutade halvtidsmodifieringen av de fem korvetterna av Visbyklass beväpnas de med luftvärnsrobotsystem och förbättrade sensorer avsedda för luft-, yt- och undervattensspaning. Även förbättrad förmåga inom telekrig utgör en väsentlig del av de förmågehöjande åtgärderna.

Försvarsberedningen konstaterar att den beslutade inriktningen att anskaffa fyra nya ytstridsfartyg av Luleåklass är av hög prioritet. Fartygen ger utökad uthållighet och ytterligare förstärkt avancerad luftförsvarsförmåga samt tillför förmåga till robust sjöstyrkeledning. Den utökade luftförsvarsförmågan, som integreras med flygvapnets stridslednings- och luftbevakningssystem, innebär att fartygen kommer att vara en kraftfull förstärkning av Sveriges samlade luftförsvarsförmåga och ett relevant bidrag till Natos integrerade luft- och robotförsvar (*Integrated Air and Missile Defence, IAMD*).

Försvarsberedningen föreslår, givet de långa ledtiderna för anskaffning, att möjligheten att anskaffa ytterligare ytstridsfartyg, utöver Luleåklass, bör undersökas redan nu. Inriktningen bör vara att dessa nya fartyg levereras från mitten av 2030-talet. Beredningen betonar att i syfte att begränsa projektets genomförandetid och risk bör detta ske genom anskaffning av en redan färdigutvecklad fartygsklass och att anpassningar begränsas.

Försvarsberedningen anser att farleden till minst en större hamn på västkusten ska kunna hållas fri från minor. Beredningen konstaterar att modifiering av röjdykarfartyg av Spåröklass slutförs före 2030. Detsamma gäller livstidsförlängning av minröjningsfartyg av Kosterklass. Utöver detta stärks minröjningsförmågan genom anskaffning av obemannade, auto-noma respektive fjärrstyrda, undervattensfarkoster.

Försvarsberedningen anser att förmågan till sjöminering fortsatt ska utvecklas. Beredningen konstaterar att anskaffning av ny torpedmina till ubåtarna ska påbörjas, vilket beredningen bedömer avsevärt kommer att stärka minläggningförmågan.

Tung kustrobot utgör ett viktigt system för att tidigt kunna påverka en angripares handlingsfrihet i Östersjöområdet. Försvarsberedningen anser, i enlighet med Försvarsmaktens förslag, att kustrobotförmågan ska utökas och organiseras i två enheter för att öka såväl tillgänglighet som uthållighet.

Undervattensförmågan är central för Försvarmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i närområdet och ytterst för den krigsavhållande förmågan. Beredningen konstaterar vidare att ubåtar utgör ett viktigt svenskt bidrag till Nato för underrättelseinhämtning i, och kontroll över, Östersjöområdet.

Försvarsberedningen föreslår, i enlighet med Försvarmaktens förslag, att dagens organisation för ubåtsförbandet vidmakthålls. I ubåtsdivisionen ska ingå fem ubåtar.

Leverans av två ubåtar av Blekingeklass sker kring 2030 och ersätter då Södermanland-klassen.

För att möjliggöra vidmakthållen ubåtsförmåga efter 2035 anser Försvarsberedningen att förprojektering av en ny generation av ubåtar ska påbörjas. Detta ubåtssystem ska ersätta de tre ubåtarna av Gotlandsklass med början cirka 2038. I samband med denna anskaffning kan övervägas att beställa fyra nya ubåtar och därmed utöka det sammantagna ubåtsbeståndet till sex ubåtar.

Försvarsberedningen anser i enlighet med Försvarmakten att utvecklingen av de två sjörörliga amfibiebataljonerna ska fortsätta. Försvarsberedningen anser därtill att en tredje sjörörlig amfibiebataljon bör övervägas efter 2030.

Försvarsberedningen anser i likhet med Försvarmakten att den marina logistikförmågan stärks genom etableringen av marinens militärbaser i de tre garnisonsorterna Haninge, Göteborg och Karlskrona. De två nyetablerade marina basbataljonerna på ost- och sydkusten ska fortsätta att utvecklas i enlighet med Försvarmaktens planering.

Flygvapnet ska utformas och dimensioneras för att kraftsamlat kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade. Samtidigt ska förmågan att hävda den territoriella integriteten vidmakthållas.

Flygvapnet ska, tillsammans med luftvärnet ur armén och marinen, kontrollera luftrummet och skydda mot fientligt flyg och fjärrstridsmedel, tillhandahålla rörlighet i form av transportflyg och helikoptrar, svara för underrättelseinhämtning med olika flygburna och markbaserade spanings- och underrättelseplattformar samt ha förmågan att genomföra attackuppgifter mot mål på havet eller marken.

Luftstridskrafterna, det vill säga flygvapnet tillsammans med luftvärn i armén och marinen, ska utvecklas mot ett operativt koncept som utgår dels från Natos samlade luftstridsförmåga, dels från ett starkt nordiskt samarbete. Genom en rymdlägesbild stärks egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder. Rymdbaserad inhämtningsförmåga bidrar till denna lägesbild samt till övrig underrättelseinhämtning.

Inom ramen för Nato utgör de samlade stridsflygresurserna en viktig del av den konventionella förmågan inom ramen för Natos samlade avskräckning, inte minst genom att snabbt kunna flyttas till den plats där de behövs.

Försvarsberedningen anser att flygvapnet ska vidmakthålla sex stridsflygdivisioner. När införandet av stridsflygsystem JAS 39 E är slutförd ska tre divisioner bestå av JAS 39 C/D och tre divisioner bestå av JAS 39 E.

Försvarsberedningen noterar Försvarsmaktens pågående studier och konceptarbete avseende förutsättningar för framtida val av försörjning av stridsflyg efter stridsflygsystem JAS 39 Gripen. Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen av ett transparent beslutsunderlag i denna fråga med utgångspunkt i Försvarsmaktens långsiktiga operativa behov.

Förmågan att ingå i Nato IAMD ska utvecklas mot i huvudsak full integration.

Stridsflyget tillförs bland annat fler jaktrobotar samt långräckviddig bekämpningsförmåga i form av kryssningsrobot.

Sensorer är centrala för förvarning, stridsledning, luftbevakning och havsövervakning samt flyglarmning. Under 2026 till 2028 levereras ett radarsystem med särskilt lång räckvidd till Försvarsmakten. Radarsystemet kan följa ballistiska robotar och är även ett komplement till luftvärnssystem 103 Patriot. Arbetet med att omsätta sensorsystemet i övrigt initierades 2019.

Det nya radarövervaknings- och stridsledningsflygplanet S-106 (Global Eye) ska ersätta ASC 890 tidigt under perioden 2025–2030 vilket stärker radartäckningen, förbättrar ledningsförmågan, ökar möjligheten till tidig förvarning samt förbättrar lägesbild och ledningsförmåga av strid i luft-, sjö- och markdomänerna.

Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen av att ambitionerna rörande luftstridsledning relateras till den samlade förmågan i Nato. Deltagandet i Nato IAMD medger bland annat att andra allierades nationella förmågor integreras med de svenska resurserna. Integrationen sker också med Natos luftövervaknings- och luftstridsledningsförmåga bland annat bestående av de av alliansen gemensamägda AWACS-planen (Airborne Warning And Control System). Sverige kommer att bidra till Natos luftövervaknings- och luftstridsledningsförmåga.

Försvarsberedningen betonar att förmågan till spridning nationellt och inom alliansen, inom och mellan militära flygbaser samt till civila flygfält bidrar till ökat skydd och stärker förutsättningarna för överlevnad vid ett väpnat angrepp. En fungerande basorganisation är också viktig för att kunna ta emot allierade flygresurser.

Försvarsberedningen anser vidare att flygflottiljerna, i enlighet med Försvarsmaktens planer, ska vidmakthålla förmågan att upprätta fem huvudbaser och fortsätta utvecklingen av rörliga enheter för klargöring av stridsflyg.

Helikopterflottiljen ska fortsatt organisera fyra helikopterskvadroner där tre skvadroner inriktas mot markoperativ förmåga, varav en i första hand är till för att stödja specialförbanden, och den fjärde inriktas mot sjöoperativ förmåga. Varje helikopterskvadron ska ha egna basresurser för autonomt uppträdande med ökad rörlighet och uthållighet.

I enlighet med Försvarmaktens underlag ska anskaffning ske av en ny ombordbaserad sjöoperativ helikopter till de nya fartygen av Luleåklass. Det nya helikoptersystemet ska senast 2035 levereras som en integrerad och operativ del av fartygens samlade förmåga.

Transportflygskvadronen är utrustad med sex TP84 (C-130 Hercules) transportflygplan. Dessa flygplan är alla mer än 40 år gamla och behöver ersättas. Försvarsberedningen noterar, i likhet med Försvarmakten, att omsättning behöver ske i närtid för att undvika risk för ett förmågeglapp och att omsättningen av systemet därför behöver påbörjas före 2030. Att vidmakthålla en nationell taktisk transportflygförmåga är centralt och detta behov förstärks som allierad. Statens behov av ytterligare flygtransporter under höjd beredskap bör i första hand tillgodoses genom avtal med berörda aktörer (företagsplanläggning) i ett utvecklat system med krigsviktiga företag.

Försvarsberedningen anser att en god rymdlägesbild stärker egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder. Rymdbaserad inhämtningsförmåga bidrar ytterligare till lägesbild, samt underrättelser för bland annat långräckviddig bekämpning.

Flygvapnet bör därför, tillsammans med andra relevanta funktioner i Försvarmakten, utveckla förmågan att producera och distribuera rymdlägesbild för hela Försvarmaktens behov. Detta ökar möjligheterna att vidta skyddsåtgärder mot rymdbaserad spaning och ger förutsättningar för att skydda egna stridskrafter. Inom ramen för Natomedlemskapet, och till del EU-medlemskapet, bör det identifieras var tillgången till dessa förmågor bäst kan säkerställas. Det kan ofta vara genom att en allierad tillhandahåller förmågan eller genom annat internationellt samarbete.

Försvarsberedningen, liksom Försvarmakten, anser att hemvärnsförbanden fortsatt behöver tillföras adekvat modern materiel för att kunna lösa sina uppgifter. Beredningen understryker att det frivilliga engagemanget i hemvärdet ska uppmuntras, i syfte att säkerställa hemvärdets långsiktiga personalförsörjning.

Försvarmakten har i underlagen till försvarsbeslutet 2024 föreslagit att hemvärdet successivt ska växa till 26 000 personer till 2030 för att därefter öka ytterligare till 27 000 personer. Försvarsberedningen bejakar denna utveckling. Hemvärdets krigsorganisation ska fortsatt omfatta 40 hemvärnsbataljoner.

Hemvärnsförbanden måste fortsatt ha förmåga att kunna möta kvalificerade motståndare där indirekt eld kan vara nödvändigt för att lösa uppgiften.

Försvarsberedningen anser att den förstärkning och utveckling av specialförbanden som föreslås i Försvarmaktens underlag inför kommande försvarsbeslut är relevant och i linje med de krav det säkerhetspolitiska läget och Natomedlemskapet ställer.

Beredningen understryker vikten av att specialförbandens förmåga i krig och inom ramen för gemensamma Natooperationer fortsatt utvecklas, och att specialförbanden förstärks, bland annat genom utveckling av Försvarmaktens jägarförband, för att möta de nya

uthållighetskraven. Det försämrade säkerhetspolitiska läget kombinerat med inträdet i Nato medför behov av utveckling och förstärkning.

Förmågan till strategisk, operativ och taktisk rörlighet för specialförbanden är fortsatt viktig för att bibehålla handlingsfriheten såväl nationellt som internationellt. Dessa resurser måste också fortsatt utvecklas för att kunna möta en kvalificerad motståndare.

En ändamålsenlig logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarmakten ska kunna verka både nationellt och inom Nato i fred, kris och krig. Förvarsberedningen betonar vikten av att skapa balans mellan verkan och stöd, och vikten av att hela logistikkedjan dimensioneras mot behoven i krig.

En sammanhållen logistikfunktion utgör en förutsättning för att effektivt kunna ta emot allierade förband på svenskt territorium. Förvarsberedningen menar, liksom Försvarmakten, att logistikfunktionen måste utvecklas för att Sverige ska kunna utgöra ett bas- och uppmarschområde för allierade förband.

Åtgärder behöver vidtas så att den föreslagna fortsatta utbyggnaden av logistiken (som till exempel bakre förråd) fullföljs i takt som krigsorganisationen tillväxer. Åtgärder för att säkerställa förmågan att ta emot allierade förband på svenskt territorium och förhandslagring behöver integreras i arbetet med utvecklingen av logistikkonceptet.

Förvarsberedningen föreslår, utöver de ambitioner som inrymts i Försvarmaktens underlag till kommande försvarsbeslut, ytterligare anskaffning av förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar, de kommande tio åren. Anskaffningen ska säkerställa en ökad tillgänglighet för organisations- och effektbestämmande materiel. Till detta kommer nödvändig infrastruktur som krävs för lagerhållning och omsättning.

Förvarsberedningen anser, i enlighet med Försvarmaktens underlag, att utvecklingen av fältsjukhusbataljonerna ska påbörjas under perioden. En sjukvårdsbataljon ska i allt väsentligt vara operativ till 2030 och övriga två efter 2030. Två befintliga sjukhuskompanier vidmakthålls.

Förvarsberedningen anser att ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarmakten är avgörande för att kunna nyttja krigsförbanden på ett relevant sätt. Förvarsberedningen betonar vikten av att de operativa ledningsfunktionerna är tillräckligt robusta och säkra för att möjliggöra det militära försvarets behov av ledning i krig samt samverka med det civila försvaret.

Antalet operativa sambandsbataljoner utökas i enlighet med Försvarmaktens underlag för att säkerställa redundans även för krig. Förvarsberedningen understryker betydelsen av denna förmågehöjning inte minst för de svenska möjligheterna att bli en del av Natos integrerade luft- och robotförsvaret IAMD och interoperabilitet med *Federated Mission Networking* (FMN), vilket utgör förutsättningen för genomförande av operationer inom alliansen.

Telekrigsförband stödjer Försvarets lednings-, verkans- och underrättelseförmåga genom inhämtning samt genom att verka mot motståndarens ledningssystem och störa motståndarens kommunikation. Telekrigsbataljonen är idag organiserad med förbandsdelar inriktade på förmågebehoven för brigad- och divisionsnivån samt den operativa nivån.

I Försvarets underlag inför det kommande försvarsbeslutet läggs grunden för att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Utvecklingen syftar till att tillgodose Försvarets behov av informationshantering och modern it-infrastruktur för att kunna hantera stora mängder information. Detta sker initialt genom att omhänderta nuvarande brister i den gemensamma it-infrastrukturen.

Försvarets cyberförsvar bidrar till totalförsvaret genom att i samtliga konfliktnivåer kunna avskräcka, upptäcka och förneka en motståndare att i eller genom cyberdomänen påverka det militära försvarets förmåga att mobilisera, möta ett väpnat angrepp, upprätthålla den territoriella integriteten eller värna Sveriges suveränitet.

Förmågan stärks ytterligare i enlighet med Försvarets förslag genom organisering av Försvarets cyberförsvarssystem samt förstärkning av förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i och utanför Försvarets system och plattformar. Cyberförsvaret utökas successivt jämfört med försvarsbeslutet 2020 genom att ytterligare cyberförsvarsförband etableras och organiseras i en cyberförsvarsdivision.

Med Försvarets utökning och med Natomedlemskapet kommer efterfrågan på militärmusik bland annat vid ceremonier att öka. Samtidigt konstaterar Förvarsberedningen att det inte finns någon försvarsmusikkår i den norra delen av landet, en del av landet som kommer att tydligt påverkas av en ökande närvaro av allierade och Nato. Förvarsberedningen föreslår att överväga att försvarsmusiken tillförs en värnpliktig försvarsmusikkår i Norrland.

9. Grundorganisationen

Försvarets grundorganisation utgörs av regementen, flottiljer, skolor och centra med mera. Grundorganisation är benämningen på den struktur som har till syfte att utveckla och vidmakthålla krigsförband. De samlade krigsförbanden, bestående av stående förband och mobiliseringsförband, utgör krigsorganisationen. Grundorganisationens uppgift är dock inte bara att utbilda värnpliktiga och öva förband. Grundorganisationen upprätthåller i fredstid också den så kallade grundberedskapen med olika förband. Grundorganisationen ansvarar också för mobiliseringsförberedelser. Vid höjd beredskap intar Försvaretsmakten sin krigsorganisation. Grundorganisationens enheter bildar då militärbaser. Grundorganisationen och krigsorganisationens militärbaser är viktiga också för att tillhandahålla det praktiska stödet till allierade styrkor på svenskt territorium. En fungerande grundorganisation förutsätter, utöver personal och materiel, tillgång till mark och lokaler för utbildning och övning, skjutfält, flygbanor, kajer och annan infrastruktur.

I enlighet med den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen för 2021–2025 pågår en uppbyggnad och utökning av verksamhet på en rad orter. Försvarsberedningen konstaterar att uppgiften att skyndsamt organisera, utbilda och materielsätta en utökad krigsorganisation ställer stora krav på grundorganisationen och dess produktionsförmåga. Bland de år 2020 beslutade enheterna är Norrlands dragonregemente (K 4), Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4), Upplands flygflottilj (F 16) fullt etablerade som fristående organisationsenheter. Dalregementet (I 13) återinrättades i september 2021 och enligt Försvarsmakten planeras full kapacitet efter 2030. Västernorrlands regemente med Jämtlands fältjägarbatal (I 21) återinrättades i januari 2022 och full kapacitet planeras uppnås 2030. Även för Bergslagens artilleriregemente (A 9) planeras full kapacitet uppnås 2030. Försvarsberedningen understryker att inriktningen av grundorganisationen från försvarsbeslutet 2020 ligger fast. De organisationsenheter som ännu inte är fullt utbyggda måste skyndsamt komma på plats. Sedan försvarsbeslutet 2020 har omvärldsutvecklingen varit sådan att förseningar i genomförandet svårligen kan accepteras. Full kapacitet ska uppnås senast 2030 för samtliga förband.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten vidhåller tidigare lämnat förslag om att rikshemvärnsstaben bör organiseras som en egen organisationsenhet. Försvarsberedningen anser dock att en organisering av rikshemvärnsstaben som en egen organisationsenhet inte är ändamålsenlig, utan att rikshemvärnsstaben fortsatt ska organiseras enligt nu gällande ordning.

Försvarsberedningen noterar att en utökad krigsorganisation, ökat antal värnpliktiga och ett ökat antal frivilliga ställer ökade krav på infrastrukturen vad avser förläggning, utbildningsanläggningar och övningsområden både vid Försvarsmaktens egen struktur som vid frivilligrörelsens kursgårdar.

10. Personalförsörjningen

Försvarsmaktens verksamhet bygger på dess personal. Ett sammanhållet och ändamålsenligt personalförsörjningssystem är därför grundläggande för att skapa och vidmakthålla användbara krigsförband, det vill säga för Försvarsmaktens förmåga att verka i fred, kris och krig.

Försvarsmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarspåbud, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. Grundutbildning med värnplikt är den huvudsakliga vägen in för att tjänstgöra i Försvarsmakten som militär personal, oavsett om det är som värnpliktig, anställd eller genom avtal. Därutöver har Försvarsmakten civilanställd personal samt frivillig avtalspersonal.

Försvarsberedningen bedömer att det behövs en utökning av antalet värnpliktiga som årligen grundutbildas för att säkerställa behoven av värnpliktig personal med aktuell och relevant utbildning för krigsförbanden i den föreslagna krigsorganisationen. Detta behövs också för att säkerställa en utökad rekrytering av samtliga anställda personalkategorier, inte minst officerare. Vidare ger en utökad grundutbildningsvolym ökade möjligheter till att rekrytera personal som genomfört grundutbildning med värnplikt till hemvärnet. Beredningen föreslår i likhet med Försvarsmakten att det senast år 2030 årligen ska grundutbildas minst 10 000 värnpliktiga.

Vidare föreslår Försvarsberedningen att det senast år 2032 årligen ska grundutbildas 12 000 värnpliktiga. Försvarsberedningen anser vidare att det bör övervägas att ytterligare öka antalet värnpliktiga som genomför grundutbildning till 14 000 senast år 2035.

När de värnpliktiga inte längre är krigsplacerade i fältförband (motsvarande för marinen och flygvapnet), vilket normalt är efter cirka fyra till åtta år efter avslutad grundutbildning, kan de överföras till de territorialförband som Försvarsberedningen föreslår ska införas eller till Försvarsmaktens personalreserv. De som inte överförs utgör, tillsammans med de som avförs från territorialförband eller som är i personalreserven, rekryteringsbas för hemvärnet, frivilliga försvarsorganisationer samt delar av det civila försvaret.

De värnpliktiga utgör ambassadörer i samhället för totalförsvaret i allmänhet och för Försvarsmakten i synnerhet, och är därmed en viktig del i att upprätthålla och utveckla folkförankring och försvarsvilja. De värnpliktiga utgör vidare rekryteringsbas för vidare anställning i Försvarsmakten. Att de värnpliktiga i huvudsak uppfattar sin utbildning och övriga tjänstgöring som meningsfull, effektiv och av hög standard och Försvarsmakten som en välfungerande organisation blir därför centralt för det militära försvarets fortsatta tillväxt.

Försvarsberedningen anser att minst halva årskullen ska mönstras, för att få ett tillräckligt bra urval att välja från för grundutbildningen och för att ha en utbildningsreserv. Samtidigt är det också ett sätt att understryka att försvaret är hela befolkningens ansvar.

Individer ska så långt som möjligt tas ut till befattningar vilka motsvarar deras skattning vid mönstringen. Adekvata kravprofiler och en uttagning genomförd mot dessa krav breddar urvalet av individer som är tillgängliga för värnplikt och bidrar samtidigt till att uttagna värnpliktiga i högre grad är representativa för samhället som helhet.

Försvarsberedningen noterar att en stor andel faller ur mönstringsprocessen för att de har angivit någon form av sjukdom, skada, överkänslighet eller psykisk ohälsa i mönstringsunderlaget. Eftersom det handlar om plikt anser beredningen att det i framtiden bör krävas intyg av läkare för att hänvisa till sådana hälsoproblem.

De kommande åren kommer det att krävas fler yrkes- och reservofficerare, på grund av stora pensionsavgångar samt Försvarsmaktens tillväxt. Det behövs såväl fler officerare på alla nivåer som fler specialistofficerare. Antalet officerare definieras av såväl grund- som krigsorganisationens behov. Antalet yrkes- och reservofficerare som utbildas måste därför utökas.

För att nå rekryteringsmålen för officerare anser Försvarsberedningen att utvecklingen fortsatt behöver gå mot fler vägar in i yrket. Vidare bör antalet utbildningsplatser på reservofficersutbildningen utökas samtidigt som möjligheten att växla från reservofficer till yrkesofficer underlättas. Detta skulle möjliggöra en snabbare ökning av antalet yrkesofficerare. De officerare som vid en sådan övergång inte har en akademisk examen kan då komplettera detta senare, som ett villkor för befordran till högre grader.

Reservofficerare utgör en central personalkategori för bemanningen av krigsförbanden. De medger en större krigsorganisation än vad som hade varit möjligt med enbart yrkesofficerare. Utöver att tjänstgöra i de perioder som de behövs, inklusive i grundorganisationens utbildningsverksamhet, kan de också när de etablerat ett civilt yrkesliv bidra med civil kompetens till Försvarsmakten samt agera som ambassadörer för Försvarsmakten i bland annat företag och myndigheter.

Det är beredningens bedömning att Försvarsmakten behöver utöka antagningen av reservofficersaspiranter, relativt det som framgår av Försvarsmaktens underlag.

Vidare bör Försvarsmakten underlätta att kombinera studier vid universitet och högskolor samtidigt med reservofficersutbildning. Beredningen förordar därför en utvecklad form av så kallad delad reservofficersutbildning, utöver den vanliga reservofficersutbildningen. Denna skulle innebära möjlighet att genomföra officersutbildning parallellt med studier på universitet och högskolor, liknande de system som finns bland annat i USA och i Storbritannien.

Frivillig personal som tjänstgör med hemvärnsavtal eller personal som med avtal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet kommer också fortsatt att vara en viktig del av personalförsörjningen, framför allt för att bemanna hemvärdet. Hemvärdet kommer även framöver att utgöra en stor del av krigsorganisationen och är därmed en viktig del av Sveriges försvarsförmåga.

Inom Försvarsmakten finns ett stort antal civila arbetstagare på ett antal olika befattningar. Det finns en mängd kompetenser på den civila arbetsmarknaden som Försvarsmakten har behov av. Militär personal kan frigöras genom rekrytering av rätt civil kompetens.

Beredningen vill dock samtidigt betona att Försvarsmakten är en militär organisation där även exempelvis personaltjänst (HR) och kommunikationstjänst måste drivas av den militära organisationens logik och behov. Detta innebär att det krävs militär kompetens även i dessa funktioner.

Försvarsberedningen understryker vikten av att de civilanställda erbjuds karriärvägar, kompetensutveckling och möjlighet till utveckling inom myndigheten. Det är viktigt att arbeta för att behålla personal av denna kategori i Försvarsmakten.

För mobiliseringsförbanden krävs regelbundna repetitionsutbildningar för att förbanden ska upprätthålla sin förmåga. Detta är av vikt för att göra förbanden krigsdugliga och därmed trovärdiga, inte minst som allierad i Nato.

Sverige har valt värnplikten som huvudsaklig väg för att bemanna krigsförband. Som allierad är det därför en viktig fråga hur mobiliseringsförband, det vill säga förband i huvudsak bemannade med värnpliktiga, kan användas i Natooperationer.

Försvarsberedningen noterar att värnpliktigas tjänstgöring i Natooperationer utanför Sverige är en komplex fråga. Förutsättningarna för om och hur förband bemannade helt eller delvis med värnpliktig personal skulle kunna användas i Natooperationer i hela konfliktskalan och därmed hur de skulle kunna utgöra en integrerad del av det kollektiva försvaret, inklusive den gemensamma operationsplaneringen, behöver belysas ytterligare. Beredningen understryker vikten av att nå en så bred politisk enighet som möjligt om dessa frågor och att riksdagens partier involveras under arbetets fortsättning, exempelvis genom en parlamentarisk referensgrupp.

Försvarsberedningen menar att grunden till ett jämställt och jämlikt försvar läggs redan vid mönstringen. Genom att kalla ett stort antal individer till mönstring kan de mest lämpade väljas ut, oavsett faktorer som exempelvis kön, sexuell läggning eller etnisk bakgrund. Med befattningskrav som är väl avvägda relativt uppgifter och roller kan också fler möjligheter öppna sig för både män och kvinnor.

Försvarsberedningen anser att veteranpolitiken bör syfta till att ge all personal som tjänstgör i internationella såväl som nationella operationer och insatser samt deras anhöriga ett stöd som står i proportion till de risker och påfrestningar som de utsätts för samt de uppoffringar som de måste göra. Veteraner förtjänar samhällets uppskattning och stöd.

Försvarsberedningen noterar också att det är relativt få veteraner som lider av fysiska eller psykiska problem som ett resultat av tjänstgöringen. De som drabbas behöver dock få tillgång till hjälp och stöd. Försvarsberedningen anser att gruppen som betalat det näst högsta priset för sin insats, de sårade och/eller skadade, bör ges samordnat stöd.

Försvarsberedningen noterar att det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär allt fler och mer komplexa nationella operationer, samtidigt som Natomedlemskapet kommer att ställa krav på multinationella operationer för avskräckning och försvar samt operationer för att möta väpnat angrepp mot allierade. Försvarsberedningen anser att veteranbegreppet bör utökas till att omfatta även personal som deltagit i detta slags nationella och multinationella operationer. Slutligen understryker Försvarsberedningen behovet av en veteranpolitik även för de som har genomfört civila insatser.

11. Frivilliga försvarsorganisationer

De 18 frivilliga försvarsorganisationerna, med sina drygt 350 000 medlemmar, har en viktig roll för den samlade totalförsvarsförmågan och folkförankringen. De bidrar till ett brett engagemang och deltagande i totalförsvaret och därmed till att stärka försvarsviljan. De frivilliga försvarsorganisationerna står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret. Detta innefattar bland annat sjukvård, transport och logistik, räddningstjänst, befolkningsskydd, cyber och tele- och radiosamband.

Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en särskild roll för att öka kunskapen om och delaktigheten i totalförsvaret bland befolkningen, inklusive kunskaper om egenberedskap.

En förutsättning för att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna öva och utbilda är att individer medges tjänstledighet från sitt arbete för att kunna delta i en utbildning eller för att som instruktör kunna utbilda andra. Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt innehåller bestämmelser om anställningsskydd för totalförsvarspliktiga. Individer som tjänstgör i en krigsorganisation inom totalförsvaret på frivillig grund har samma skydd enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att regeringen bör se över regelverket så att även instruktörer som ska tjänstgöra för att utbilda andra har ett likvärdigt anställningsskydd.

Försvarsberedningen understryker vikten av ett fortsatt arbete avseende Försvarmaktens förslag, bland annat om en förenklad finansieringsmodell. En förenklad finansieringsmodell för de frivilliga organisationerna bör införas skyndsamt. Försvarsberedningen framhåller därutöver att finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna behöver öka i takt med tillväxten inom det övriga totalförsvaret.

12. Försvarsunderrättelseverksamhet

En god nationell förmåga till säkerhetspolitisk omvärldsanalys är en förutsättning för Sveriges möjligheter att föra en självständig utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Delgivning av saklig information och försvarsunderrättelser till regeringen är en förutsättning för regeringens förmåga till analys, förutseende agerande och beslutsfattande.

Denna förmåga är nödvändig för att Sverige inte ska behöva förlita sig på andra nationers underrättelser och för att självständigt kunna bedöma information som andra länder delger. Försvarsunderrättelser inom Nato är en nationell förmåga.

Relevanta försvarsunderrättelser som inkommer i rätt tid till rätt mottagare är därmed en nödvändig förutsättning för att kunna värdera och hantera den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde liksom i andra relevanta delar av världen.

Försvarsberedningen noterar att samtliga myndigheter med ansvar för försvarsunderrättelseverksamheten har fått utökade resurser under en följd av år och att den tekniska utvecklingen är och kommer att vara resurskrävande.

Försvarsberedningen konstaterar att det pågår en underrättelseutredning samt en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

13. Cyberförsvar

Cyberförsvar kan definieras som förmågan att genomföra operationer inom cyberdomänen, såväl defensiva som offensiva, till skydd för nationens handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet. Cyberförsvaret har sin grund i det systematiska cybersäkerhetsarbetet. Svensk cyberförsvarsförmåga är en viktig del i den samlade utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska hanteringen av cyberhot i såväl fred som i krig.

Cyberförsvar är en integrerad del av det militära försvaret och är en väsentlig del av den moderna krigföringen. Försvarsmakten ansvarar, i likhet med striden i övriga domäner, för Sveriges offensiva cyberförmåga. Verksamheter måste vidare kunna stå emot angrepp i de allvarligaste av lägen, det vill säga i höjd beredskap och krig.

Cybersäkerhet är ett brett begrepp som innefattar alltifrån den enskildes ansvar till samhällets digitala system.

Försvarsberedningen anser att förmågan att genomföra defensiva och offensiva cyberoperationer samt förmågan att upptäcka, identifiera och avvärja cyberhot mot svenska intressen är av central vikt för hela totalförsvaret. Förmågan till offensiva cyberoperationer och dess verkan kan ge en avskräckande och tröskelhöjande effekt.

Cyberangrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska, militära och andra medel, samt kan hota en nations handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

Cyberoperationer är en lika självklar del av krigföringen idag som mark-, sjö-, luft- och rymdoperationer. Inom Nato är idag cyber, liksom rymd, likställda domäner med sjö, mark och luft. Nato har aviserat att cyberangrepp under vissa förutsättningar kan likställas med ett väpnat angrepp och leda till att artikel 5 om kollektivt försvar kan åberopas.

Ryssland har signalerat att ett cyberangrepp riktat mot kritiskt viktiga militära eller statliga objekt, som får till följd att den ryska nukleära svarsförmågan undergrävs, kan utgöra skäl för rysk användning av kärnvapen.

Till följd av den snabba teknikutvecklingen anser Försvarsberedningen att det är nödvändigt med en kontinuerlig forskning och utveckling för att bidra till vidmakthållande och utveckling av cyberförsvarsförmågan. Försvarsberedningen framhåller också behovet av att utveckla kompetensen i cyberförsvar, bilateral och multilateralt med allierade i Nato och medlemsstater i EU.

14. Materieförsörjning

Försvarsberedningen menar att materieförsörjningen i högre grad bör vara inriktad på att etablera och säkerställa förutsägbara, robusta och uthålliga försörjningslösningar. I perioden fram till 2030 måste myndigheterna därtill kunna tillvarata möjligheter till snabb materieförsörjning. Samtidigt måste metoder och processer inom materieförsörjningen utformas på ett sätt som stödjer snabbt införande av ny teknik i krigsförbanden.

Försvarsberedningen vill framhålla att materieförsörjningen ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar utifrån målet att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl idag som i framtiden. Försvarsberedningen understryker att materieförsörjningen behöver även vara koordinerad med utveckling av infrastruktur för att detta ska vara möjligt.

Styrningen av materieförsörjningen behöver ta fasta på erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, konsekvenserna av Sveriges medlemskap i Nato och insikten om att det brådskar med att bygga upp krigsförbandens förmåga.

Materieförsörjningen ska möta behoven såväl idag som i framtiden. Försvarsberedningen bedömer dock att behovet av volym- och förmågeökning för krigsorganisationen innebär att under de kommande åren behöver åtgärder som möjliggör en snabb förmågeökning prioriteras. I många fall behöver detta ske genom åtgärder på befintlig materiel.

Försvarsberedningen vill även understryka att försörjningssäkerhet i krig avseende till exempel ammunition, reservdelar och utbytesenheter är nödvändig för att det militära försvaret ska vara trovärdigt. Försvarsberedningen har i *Kraftsamlings* föreslagit återinförandet av ett system motsvarande k-företag för att säkerställa fortsatt drift av försvarsviktig verksamhet i krig. Uthålligheten behöver vara minst tre månader vilket kan uppnås genom lagerhållning inom stat och försvarsföretag. Under dessa tre månader ska produktionen kunna ställas om till krigstida förhållanden. Försörjningssäkerheten säkerställs därutöver genom industriavtal och internationella överenskommelser.

Försvarsberedningen anser att befintliga vapensystem och annan militär utrustning, särskilt inom markområdet, inte bör avvecklas så länge materielen kan användas för krigs- eller utbildningsändamål. All användbar materiel behöver nyttjas inom det svenska försvaret för att möjliggöra den nödvändiga förmågetillväxten eller så bör materielen prövas för andra behov, till exempel stöd till Ukraina.

Försvarsberedningen anser att det ligger i Sveriges intresse att upprätthålla en stark inhemsk försvarsindustriell bas.

Försvarsberedningen konstaterar att befintlig produktionskapacitet inom många delar av försvarsmaterielmarknaden påtagligt underskrider de behov av materiel som Sverige och allierade har. Staten behöver därför, enskilt eller tillsammans med allierade, kunna göra långsiktiga åtaganden och överenskommelser med företag för att skapa tillräcklig stabilitet och produktionsmängd. Därmed möjliggörs att företagen kan investera i ökad produktionskapacitet. Därutöver kan affärsmodeller inom materieförsörjningen behöva utvecklas för att omhänderta frågan om ökad produktionskapacitet.

Försvarsberedningen menar att ansvarsfördelningen som implementerades från 2018 mellan Försvarsmakten och FMV har inneburit en anpassning som gynnar en transparent materieförsörjning och möjligheten för riksdag och regering att följa upp verksamheten. Samtidigt bör samverkan mellan Försvarsmakten och FMV, tillsammans med Fortifikationsverket, fortsätta utvecklas. Försvarsberedningen föreslår att Myndigheten för totalförsvarsanalys får i uppdrag att genomföra en analys i syfte att stödja en fortsatt utveckling av materieförsörjningen inom ramen för gällande ansvarsfördelning.

Försvarsberedningen menar att tillkomsten av en sammanhållen process för planering, beslut och uppföljning av anskaffning av försvarsmateriel har avsevärt förbättrat riksdagens och regeringens insyn och kontroll över materieförsörjningen.

Försvarsberedningen vill framhålla vikten av fortsatt utveckling av materieförsörjningen utifrån de förutsättningar som gäller för materieförsörjningen idag, för att möta kraven på snabb förmågetillväxt och för att stödja utvecklingen av ny teknik.

Försvarsberedningen menar att staten inför beslut om anskaffningar ska identifiera och värdera den sammantagna risken med beaktande av alla relevanta aspekter på ett sätt som gör det möjligt att välja en risknivå som är acceptabel i förhållande till behovet och den möjliga nyttan. Försvarsberedningen anser att det därtill är lika viktigt att genomförandet av materieförsörjningen följs upp. Försvarsberedningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Myndigheten för totalförsvarsanalys att med stöd av Försvarsmakten och FMV utarbeta ett förslag till uppföljningsmetod för materieförsörjningen som helhet.

Försvarsberedningen menar att kostnader för att uppnå en uthållig och robust försörjning ska inkluderas i kostnadsberäkningarna inför beslut om anskaffning. Försvarsberedningen menar att större materielinvesteringar bör vara föremål för fördjupad uppföljning avseende såväl tid som resultat, kostnader och samlad riskexponering. Försvarsberedningen föreslår att fördjupad uppföljning bör ske för de cirka tio viktigaste materielinvesteringarna.

Försvarsberedningen anser vidare att myndigheterna inför beslut om större materielanskaffningar som innefattar en hög grad av osäkerhet eller risk bör genomföra en oberoende granskning av beslutsunderlag innan Försvarsmakten framställer om regeringens bemyndigande att få genomföra anskaffningen.

Försvarsberedningen föreslår att riksdagens styrning av materielobjekt med särskild omfattning och dignitet utvecklas. Den finansiella styrningen av sådana särskilt stora materielobjekt behöver förtydligas i förhållande till materieförsörjningen i övrigt.

Försvarsberedningen menar att en förtydligad finansiell styrning kan baseras på tidigare objektsramsredovisning av JAS 39 Gripen och omfatta nuvarande stridsflygs- respektive undervattensområden samt framtida materielobjekt av motsvarande karaktär, till exempel nytt ytstridsfartyg.

Vad gäller frågan om försörjningslösningen för framtida stridsflygförmåga vill Försvarsberedningen framhålla betydelsen av ett transparent beslutsunderlag med utgångspunkt i Försvarmaktens långsiktiga operativa behov och Sveriges militärgeografi. Försvarsberedningen anser att ett beslut om nytt stridsflyg ska fattas av riksdagen i särskild ordning. Försvarsberedningen noterar att motsvarande konceptarbete avses påbörjas avseende frågan om långsiktig materieförsörjning inom undervattensområdet.

Försvarsberedningen noterar Materieförsörjningsutredningen föreslag att begreppet väsentliga säkerhetsintressen ersätts med begreppet strategiska materielområden. Försvarsberedningen menar att det inom vissa materielområden finns särskilda behov av att över tid säkerställa statens tillgång till kompetens och kapacitet. Sådana områden kan av staten pekats ut som strategiska materielområden. Försvarsberedningen konstaterar att det är möjligt med ytterligare strategiska materielområden utöver stridsflygsområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet, som till exempel kaliberbunden ammunition.

Försvarsberedningen anser att det är angeläget att materieförsörjningen utvecklas så att den kan säkerställa krigsorganisationens behov av materiel och tjänster i krig. Utveckling för att säkerställa uthållighet och försörjningssäkerhet i krig är av central betydelse.

För att möjliggöra en fungerande materieförsörjning i krig krävs att staten kan säkra tillgång till företagens kunskap, kompetens och resurser. Därutöver kan avtal liknande strategiska partnerskap mellan stat och försvarsföretag kan behöva sökas på multi- eller bilateral bas

Försvarsberedningen menar att frågan om huruvida FMV, FOI och FortV ska vara beredskapsmyndigheter bör övervägas sammanhang med förslag från utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (delbetänkandet *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*, SOU 2024:19).

Försvarsberedningen bedömer, i enlighet med Materieförsörjningsutredningen, att en uthållig försörjning bör säkerställas i första hand genom lagerhållning och försörjning genom statens egna resurser, i andra hand genom avtal och överenskommelser. Förfogande bör i första hand användas som metod för att möta uppkomna eller tidsbegränsade behov.

Försvarsberedningen ansluter sig även till Materieförsörjningsutredningens bedömning att internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör användas som komplement till andra

åtgärder och i första hand bör sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet. Utredningen menade vidare att en fungerande materielförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser har gjorts i fred. Tidiga och snabba beslut och prioriteringar bidrar till en snabb anpassning av materielförsörjningen. Försvarsberedningen delar även denna syn.

Försvarsberedningen noterar regeringens beslut från juni 2023 som innebär att tillgång till kaliberbunden ammunition i samtliga beredskapsnivåer betraktas som ett väsentligt säkerhetsintresse. Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen för Sverige att ha tillgång till kaliberbunden ammunition i kris och krig. Arbetet med att säkerställa att det väsentliga säkerhetsintresset kan uppfyllas behöver bedrivas med fortsatt kraft.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör vara en aktiv deltagare i Natos olika fora avseende materielförsörjning, med utgångspunkt i Försvarmaktens behov av materiel. Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen av ett högt svenskt deltagande i de olika EU-initiativen inom försvarsområdet och att Sverige verkar för en inriktning av EU:s försvarsindustripolitik som gynnar svenska intressen.

15. Internationellt försvarssamarbete

Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Som allierad är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör därmed en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken.

Bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade kompletterar deras åtaganden till Nato. Dessa bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser är en viktig förutsättning för att en enskild allierad ska kunna nyttja sina förmågor och genomföra operationer i fred, kris och krig.

Försvarsberedningen vill framhålla att det svenska Nato-medlemskapet öppnar möjligheter för att ytterligare fördjupa internationella bi- och multilaterala försvarssamarbeten, inte minst med länderna i vårt närområde, samtidigt som Sverige är berett att bidra till Natos säkerhet i det euroatlantiska området som helhet.

Samarbeten med allierade såsom våra nordiska och baltiska grannländer, USA och Storbritannien är av särskild vikt för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningen anser vidare att Sverige ska verka för att ytterligare fördjupa samarbetet med Frankrike, Tyskland och Polen, främst i syfte att öka den samlade avskräckningsförmågan i vårt närområde.

Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Sverige ska aktivt verka för en fortsatt utveckling av det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU, som ett komplement till Nato men också för en utvecklad förmåga för EU-ledda operationer.

Försvarsberedningen vill framhålla att det nordiska samarbetet på det försvarspolitiska området bör utvecklas mot en ytterligare ökad grad av integration och samverkan. Ett starkt Norden i Nato stärker alliansen.

De nordiska staternas säkerhets- och försvarspolitiska samarbete vilar på geografisk närhet, gemensamma värderingar, sammanfallande utrikes- och säkerhetspolitiska intressen samt sammanlänkade försvarspolitiska realiteter och vägval. Med även Sverige och Finland som allierade är det nordiska försvarssamarbetet nu ett samarbete mellan allierade. Det skapar förutsättningar för ett än djupare och närmare nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, som inkluderar gemensam operationsplanering och gränsöverskridande operativ verksamhet i fred, kris och krig.

Sveriges försvarssamarbete med Finland utgör alltså en tyngdpunkt i svensk försvars- och säkerhetspolitik. Försvarssamarbetet tar utgångspunkt i gemensamma geostrategiska intressen och omfattar gemensam operationsplanering, nu inom ramen för Natos regionala planering.

Det är viktigt att Sverige och Finland inom ramen för respektive lands medlemskap i Nato fortsatt bibehåller och utvecklar detta samarbete. Sverige har genom sitt geografiska läge stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Finland. Finland utgör en så kallad frontstat mot Ryssland.

Det utvecklade försvarspolitiska samarbetet mellan Sverige och Finland kan tjäna som en utgångspunkt för ett fördjupat nordiskt samarbete.

Sveriges medlemskap i Nato innebär förbättrade förutsättningar för ett fördjupat samarbete med de baltiska staterna samtidigt som behoven av ett sådant samarbete ökar. Sverige har genom sitt geografiska läge stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Estland, Lettland och Litauen. Gotland är viktigt i detta sammanhang, och beredningen anser därför att möjligheten bör undersökas för en utökad militär närvaro av allierade på Gotland, som ett komplement till den svenska stridsgruppen. Det kan handla om roterande markstridsförband, inklusive luftvärn, men även flygstridskrafter kan vara aktuella.

Tyskland och Polen är med sina geografiska lägen och sina Östersjökuster strategiskt viktiga för Sverige, samtidigt som nyttjande av svenskt territorium kan underlätta försvaret av Polen och Tyskland. Likaså kan basering av polska och tyska stridskrafter i Sverige öka Natos förmåga att försvara de baltiska staterna. Samarbetet med Tyskland och Polen har ännu inte nått samma omfattning och djup som vissa av Sveriges övriga försvarssamarbeten. Operativa realiteter i Östersjöregionen understryker behovet av ett fördjupat samarbete.

Storbritannien och Frankrike har några av de mest kvalificerade försvarsmakterna i Nato och bidrar till kärnvapenavskräckningen. De utgör viktiga samarbetspartner för Sverige.

Sveriges samarbete med Storbritannien är av särskild vikt för säkerheten i Östersjöregionen. Storbritannien har ett geostrategiskt intresse i Nordeuropa, vilket bland annat tar sig uttryck i

prioriteringen av samarbetet inom den brittiskledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF) och landets strategi för Nordatlanten och Arktis (High North).

Sverige har ett etablerat samarbete med Frankrike på försvarsområdet. Det försvarspolitiska samarbetet med Frankrike omfattar bland annat internationella insatser, övningar och samarbete på försvarsmaterielområdet men även luftövervakning och luftförsvar.

USA är Sveriges viktigaste säkerhets- och försvarspolitiska partner, bilateralt och inom Nato. USA är genom sitt engagemang och sin militära närvaro en hörnsten för Europas säkerhet. Den bilaterala försvarsrelationen med USA är av stor betydelse för Sverige genom djup och bredd inom policy, förmågeutveckling, förmågeskapande liksom gemensamma operationer. Det försvarsindustriella samarbetet är brett och viktigt. Genom Sveriges medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fortsätta fördjupa försvarssamarbetet med USA även utanför Nato.

Genom det försvarssamarbetsavtal (*Defence Cooperation Agreement, DCA*) som Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023 kan det bilaterala försvarspolitiska samarbetet fördjupas ytterligare. Avtalet utgör en förutsättning för ett mer kontinuerligt operativt försvarssamarbete genom att lägga fast förutsättningarna för amerikanska styrkor i Sverige. DCA-avtalet är stabiliserande, höjer tröskeln för angrepp mot Sverige och blir viktigt för försvaret i norra Europa. Det stärker säkerheten för våra nordiska och baltiska grannländer. Avtalet i sig är en viktig signal om USA:s säkerhets- och försvarspolitiska engagemang för Sverige.

Försvarsberedningen återupprepar den transatlantiska länkens omistliga betydelse för europeisk säkerhet, liksom vikten av att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och den bilaterala relationen med USA. Grunden för Sveriges försvarspolitiska samarbete med USA är starka gemensamma intressen, bland annat vad avser Östersjöområdet och Arktis, och den amerikanska förmågan att snabbt kunna förstärka och uppträda i Sverige och i Sveriges närområde för att avskräcka och om nödvändigt möta ett väpnat angrepp.

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena och har finansiella, lagstiftningsmässiga och politiska instrument även inom säkerhets- och försvarspolitiken. I det försämrade säkerhetspolitiska läget har EU:s betydelse för Sverige ökat, samtidigt som unionens centrala roll i den transatlantiska gemenskapen befästs och styrkan i de säkerhetspolitiska verktygen EU förfogar över åskådliggjorts.

En tydlig arbetsfördelning och ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato är avgörande. Detta är också i enlighet med skrivningen i artikel 42.7 i Europeiska unionens fördrag om att unionens samarbete inom försvarsområdet ska vara förenligt med åtagandena inom Nato och att Nato också i fortsättningen ska utgöra grunden för sina medlemmars kollektiva försvar.

Försvarsberedningen anser att det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU fortsatt ska prioriteras och att Sverige ska vara med och påverka inriktningen för det framtida

samarbetet. I det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet ska en tydlig ansvarsfördelning gentemot Nato eftersträvas i syfte att skapa ömsesidigt förstärkande förmågor och strukturer.

Försvarsberedningen anser att relationen med likasinnade länder i den indopacifiska regionen blir allt viktigare när säkerheten i denna region och säkerheten i Europa allt tydligare kopplas samman. Samarbete med Japan, Sydkorea, Singapore och Australien, som alla är högteknologiska länder, ger Sverige bättre möjligheter att utveckla och få tillgång till ny teknik som bidrar till försvarsinnovation.

16. Internationella militära insatser

Försvarsberedningen framhåller vikten av att Sverige fortsatt deltar i internationell civil och militär krishantering och fredsfrämjande insatser. Därigenom bidrar Sverige till att värna en regelbaserad världsordning med FN-stadgan som grund.

Sveriges engagemang i internationella insatser bör ses som ett instrument för och en integrerad del av den samlade utrikes- och säkerhetspolitiken. Huvudsyftet är att främja internationell fred och säkerhet. Sverige ska genom ett solidariskt förhållningssätt bidra till att hantera hot mot global säkerhet.

I *Alvarstid* konstaterade beredningen att svenskt deltagande i internationella insatser har bidragit till stabilitet, fredligare förhållanden, säkerhet och samtidigt stärkt det svenska försvarets kompetens. Försvarsberedningen konstaterade vidare att deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.

Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Som allierad ska Sverige över tid bidra till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersansats, det vill säga delta på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism. Sverige har samtidigt intresse av att FN:s förmåga vad gäller fredsfrämjande insatser utvecklas, liksom av att fortsätta stärka EU som global säkerhetspolitisk aktör.

Svenskt deltagande i internationella militära insatser sker utifrån en bred, samlad analys innefattande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska avvägningar. Deltagande i internationella militära insatser utgör fortsatt en integrerad del av Sveriges solidariska allianspolitik och bidrar till internationell fred och säkerhet.

Försvarsberedningen betonar därför vikten av att Sverige, parallellt med sin roll som Natoallierad, bibehåller sitt aktiva engagemang och deltagande i internationella insatser, civila såväl som militära, inom ramen för internationella organisationer som FN, EU, OSSE och, i förekommande fall, andra koalitioner av länder.

Samtidigt konstaterar beredningen att bidrag till internationella insatser måste vägas mot det fortsatta stärkandet av Sveriges nationella förmåga samt svenskt bidrag till Natos huvudsyfte;

att säkerställa alliansens kollektiva försvar. Som beredningen framhöll i *Allvarstid* ska Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad. I detta bör ingå ett solidariskt regionalt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet, Västerhavet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens utpräglad i dessa miljöer kräver.

Sverige bör jämte andra demokratiska länder bidra aktivt till att FN:s fredsfrämjande förmåga utvecklas för att bättre motsvara befintliga och framväxande behov. Att tillse att FN:s fredsbevarande insatser har robusta mandat och relevanta förmågor utifrån den ökande komplexitet de verkar i är centrala utvecklingsområden, där Sverige har möjlighet att bidra.

Genom EU:s krishanteringsinsatser bidrar unionen bland annat med utbildning, träning och rådgivning till tredje lands nationella säkerhetssektorer. EU:s militära och civila krishanteringsinsatser är ett konkret uttryck för unionens vilja och förmåga att bidra till fred och säkerhet. EU har i dagsläget fler än 20 pågående civila och militära insatser och operationer i tre världsdelar. Sverige har bidragit till merparten av EU:s militära insatser och är en av de största bidragsgivarna till unionens civila insatser.

Krisförebyggande och krishantering är en av Natos tre kärnuppgifter. I februari 2023 fastställde Nato en ny politisk inriktning. Denna innebär att ett större fokus läggs på territoriellt försvar inom ramen för det kollektiva försvaret, i enlighet med det Strategiska konceptet som antogs juni 2022. Tidigare inriktning mot insatser utanför Nato-ländernas territorium har lägre prioritet.

Som allierad ska Sverige över tid bidra till hela Natos säkerhet, det vill säga delta på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer och bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism. Sverige har samtidigt intresse av att FN:s förmåga vad gäller fredsfrämjande insatser utvecklas, liksom av att fortsätta stärka EU som global säkerhetspolitisk aktör.

Försvarsberedningen konstaterar samtidigt, liksom i *Värnkraft*, att svenskt deltagande i internationella militära insatser kan vara resurskrävande och medför behov av prioriteringar för Försvarsmakten och för andra inblandade aktörer. Detta är särskilt kännbart för vissa förband och förmågor. Deltagande kan därigenom ha konsekvenser för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp.

Försvarsberedningen betonar därför att bidrag till internationella insatser behöver avvägas mot stärkandet av den nationella förmågan och Sveriges roll i alliansen avseende det kollektiva försvaret, inte minst i vårt eget närområde. Det behöver således finnas en resursavvägning vad gäller bidrag till internationella insatser gentemot Sveriges bidrag till Natos huvudsyfte; att säkerställa alliansens kollektiva försvar, förmågetillväxten i Försvarsmakten samt nationella beredskapsbehov.

Försvarsberedningen framhåller att åtagandet om Natos 360-ansats kan uppfyllas även genom insatser utanför Nato. Likaså bör deltagande i insatser också utanför Natos regi kunna ses som bidrag till bördefördelningen mellan allierade.

17. Styrning och uppföljning av totalförsvaret

Sverige har under de senaste åren investerat, och kommer under de kommande år att investera, betydande resurser i såväl det militära försvaret som i det civila försvaret. Den totala budgeten för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap har ökat från 48 447 miljoner kronor år 2015 till 126 060 miljoner kronor år 2024. Därtill kommer ytterligare medel för civilt försvar på andra utgiftsområden. Detta ställer stora krav på statsmaktens styrning och uppföljning.

Det ställer också krav på Försvarsmakten och övriga myndigheter inom totalförsvaret att skapa effektiva strukturer för intern styrning, kontroll, planering och redovisning av resultat, ekonomi och verksamhet. Kraven förstärks av det försämrade säkerhetspolitiska läget, behovet av att under kort tid effektivt bygga försvarsförmåga inklusive de förändringar som föranleds av medlemskapet i Nato, samt av kostnadsutvecklingen.

Efter ett förslag från Försvarsberedningen i *Värnkraft* (Ds 2019:8) bildades myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) i januari 2023. Myndigheten har till uppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret samt att bistå regeringen med kvalificerade kunskapsunderlag. Detta ger regeringen ett viktigt redskap för att följa upp och utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret och för att säkra ett effektivt nyttjande av skattemedel.

Försvarsberedningen anser att styrningen av det militära försvaret bör utvecklas för att förbättra förutsättningarna för en tillväxt i snabbare takt och att resurser omsätts i ökad förmåga. Rådande regelverk och principer, till exempel för den finansiella styrningen av myndigheterna och för statens fastighetsförvaltning på försvarsområdet, bör ses över för att skapa förutsättningar för myndigheterna att genomföra politiska beslut om tillväxt och snabb och effektiv förstärkning av försvarsförmågan. Översynen bör även inkludera behovet av ändrad styrning och finansiering vid höjd beredskap.

Med utgångspunkt i riksdagens beslut om målet för det militära försvaret beslutar regeringen om mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs framför allt av krigsförbandens samlade förmåga att lösa sina uppgifter för att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp. Även om styrningen ska vara strategisk och ta sin utgångspunkt i operativ förmåga vill Försvarsberedningen understryka vikten av att regeringen fortlöpande ska kunna följa läget i krigsorganisationen till exempel vad gäller iståndsättande, bemanning, materielförsörjning och omsättning av krigsförbanden, ytterst förbandens krigsduglighet. I ett Natoperspektiv kommer denna utgångspunkt att vara än mer relevant. Inom ramen för Natos förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, DPP) granskas och utvärderas allierades försvarspolitik och planer. Vartannat år genomförs en granskning (*Defence Planning Capability Survey*) som bland annat sammanställer information om de allierades nationella förteckningar över militära förband och deras enskilda förmåga.

Det civila försvaret utgör den samlade effekten av alla civila aktörer som bidrar till totalförsvarets förmåga. Verksamheten omfattar i fredstid de åtgärder som myndigheter, kommuner och regioner samt näringsliv, arbetsmarknadsorganisationer, frivilligorganisationer, trossamfund och det civila samhället vidtar för att förbereda Sverige för krig. I krig ska verksamheten inriktas på att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Det civila försvaret omfattar således stora delar av samhället.

Sverige fick 2022 en ny beredskapsstruktur som utgör ett ramverk för det civila försvaret. Ett stort antal statliga myndigheter vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskap och totalförsvaret är utpekade som beredskapsmyndigheter varav de flesta ingår i någon av de tio definierade beredskapssektorerna. Beredskapssektorerna leds av en sektorsansvarig myndighet som ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare lämnade Förvarsberedningen i *Kraftsamling* en rad förslag för att vidareutveckla och stärka det civila försvaret, bland annat att ge ekonomiskt försvar en tydligare ställning och upprätta ett system med krigsviktiga företag. Dessutom har Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen i sitt betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) lämnat en ny modell för att stärka den svenska försörjningsberedskapen som är en central del av det civila försvaret. Förändringarna i kombination med det stora antalet aktörer liksom den diversifierade sammansättningen av det civila försvaret gör styrning och uppföljning av verksamheten till en utmaning.

I *Kraftsamling* föreslog Förvarsberedningen en ekonomisk planeringsram för särskilda åtgärder inom det civila försvaret. För att åstadkomma en samlad styrning och uppföljning av det civila försvaret bör den ekonomiska ramen kombineras med en sammanhållen planeringsprocess för prioritering och inriktning på nationell nivå. Regeringen avväger och beslutar, utgående från det långsiktiga inriktningsbeslutet som följer av det kommande försvarsbeslutet, om åtgärder och ambitionsnivåer på förslag från MSB. Regeringens beslut om avvägning och prioritering inom det civila försvaret bör utgöra ett centralt underlag i regeringens styrning och uppföljning. Förvarsberedningen vill understryka vikten av att arbetet med att utveckla en effektiv styrning och uppföljning av det civila försvaret fortsätter.

18. Konsekvenser och förslag till anslag i totalförsvaret

Av 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30 bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135) framgår att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Enligt regeringens anvisningar till Förvarsberedningen 12 december 2022 (Fö2022/00125) ska beredningen inför detta lämna förslag om planeringsramen. Anvisningarna anger vidare att Förvarsberedningen ska lämna förslag till totalförsvarets inriktning och utformning till och med 2030 och i detta sammanhang även behandla perioden till och med 2035.

Försvarsberedningens förslag angående det militära försvarets inriktning tar, i enlighet med anvisningarna, sin utgångspunkt i 2020 års försvarsbeslut, liksom analyser och bedömningar redovisade i denna och tidigare rapporter.

Förslagen till inriktning innebär ambitionshöjningar för det militära försvaret. Tyngdpunkten i förslagen ligger på åtgärder i syfte att skapa ökad förmåga de kommande åren samtidigt som de ska ses som steg i en långsiktig utveckling mot ett starkare försvar.

Den politiska överenskommelsen från i mars 2022 om ekonomiska satsningar för att höja Sveriges försvarsförmåga innebär att anslagen till det militära försvaret ska öka för att nå två procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt. Regeringen har bedömt att det är möjligt att nå nivån 2028. Detta kommer att kräva betydande ökning av försvarsanslagen.

Regeringen gav den 1 juni 2023 Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut. Redovisningen skulle omfatta förslag gällande det militära försvarets fortsatta utveckling fram till 2035, med fokus på 2025–2030. Regeringens uppdrag angav en ekonomisk planeringsram för åren 2024–2035 avseende anslagen 1:1–1:13. Planeringsramen följer den politiska överenskommelsen från mars 2022 som syftar till att nå två procent av BNP från och med budgetåret 2028. För att nå planeringsramens nivå krävs att riksdagsbeslut fattas om betydande tillskott till försvarsanslagen.

Försvarsmakten redovisade i sitt reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (FM2023-23092:14) ett samlat förslag gällande det militära försvarets fortsatta utveckling givet den angivna ekonomisk planeringsramen.

Försvarsberedningen har i sitt arbete avseende de ekonomiska ramarna för det militära försvaret utgått från det reviderade underlagets förslag och från Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025. Försvarsberedningen ställer sig bakom de förslag till inriktning myndigheten redovisat.

Utöver Försvarsmaktens redovisning har beredningen i denna rapport lämnat ytterligare förslag till åtgärder som stärker det militära försvarets förmåga. Som stöd för beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av dessa ytterligare förslag har Försvarsberedningen tagit del av underlag från Försvarsmakten, *Försvarsmaktens svar på remiss* (FM2023-23092:33 (H)) med bland annat ekonomiska beräkningar och genomförbarhetsanalyser av Försvarsberedningens förslag. Försvarsmaktens underlag är behäftat med osäkerheter avseende såväl ekonomi som genomförbarhet. Försvarsberedningen har försökt att i beräkningen av förslagen i viss mån ta hänsyn till osäkerheterna i underlaget.

De ekonomiska konsekvenserna av Försvarsberedningens förslag, inklusive Försvarsmaktens redovisade förslag, innebär att anslagen för det militära försvaret, anslagen 1:1-1:13 under utgiftsområde 6, behöver tillföras medel för 2025–2030 enligt nedanstående tabeller.

Tabell 18.1 Ekonomisk planeringsram för militärt försvar, från juni 2023

Miljarder kronor, löpande priser

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Planeringsram	129,7	131,6	140,3	156,4	158,0	164,3

Tabell 18.2 Föreslagna tillskott till det militära försvaret för perioden 2025–2030

Miljarder kronor, löpande priser

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Föreslagna tillskott	6,6	10,0	21,8	37,3	45,3	52,8
- varav tillskott för att nå ekonomisk planeringsram	3,3	3,4	11,8	24,0	28,8	32,8
- varav tillskott utöver ekonomisk planeringsram	3,3	6,6	10,0	13,3	16,5	20,0

Tillskott blir föremål för pris- och löneomräkning efterföljande år.

Tabell 18.3 Föreslagna tillskott till det militära försvaret för perioden 2025–2030 omräknat till fasta priser

Miljarder kronor, fasta priser (prisläge 2024)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Föreslagna tillskott	6,4	9,7	20,7	35,0	42,1	48,7
- varav tillskott för att nå ekonomisk planeringsram	3,2	3,3	11,2	22,4	26,7	30,2
- varav tillskott utöver ekonomisk planeringsram	3,2	6,4	9,5	12,6	15,4	18,5

Tillskott blir föremål för pris- och löneomräkning efterföljande år.

Tabell 18.4 Beräknad ny anslagsnivå efter tillskott för anslag 1:1–1:13 under utgiftsområde 6

Miljarder kronor, löpande priser

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Planeringsram	135	142	153	171	175	185

Beräknad ny anslagsnivå är en ögonblicksbild baserad på nu gällande prognos för pris- och löneomräkning.

För perioden 2031 till 2035 föreslår Försvarsberedningen att de tillskott som behövs för att genomföra Försvarsberedningens förslag, utöver den planeringsram som ligger till grund för Försvarsmaktens underlag, förlängs på 2030 års nivå.

Förslagen förutsätter motsvarande beslut om medelstillelning av regeringen i kommande proposition och efterföljande beslut av riksdagen.

Med Försvarsberedningens förslag bedöms försvarsutgifterna utifrån Natos definition år 2030 kunna uppgå till cirka 2,6 procent av BNP.

Det militära stöd som hittills lämnats till Ukraina har varit både omfattande och angeläget. Försvarsberedningen framhåller att principen om att beslut om att skicka militärt stöd till

Ukraina måste åtföljas av beslut om finansiering av ersättnings- och återanskaffning till det svenska försvaret ska kvarstå. Beredningen vill understryka att materiel som skänkts till Ukraina så snart som möjligt måste ersättas med motsvarande antal och med den förmåga som behövs för att fylla upp den beslutade krigsorganisationen.

Försvarsberedningen har i *Kraftsamling* lämnat en rad förslag vad avser civilt försvar och även förslag till en ny anslagsstruktur för det civila försvaret.

MSB fick i december 2023 regeringens uppdrag (Fö2023/01997) att göra en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen lämnat i *Kraftsamling*, samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten *Framåtanda* som lämnades i oktober 2023.

I rapporten *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport Kraftsamling* redovisar MSB i april 2024 sina bedömningar och förslag. Inom ramen för arbetet har MSB samverkat med ett stort antal aktörer, och beaktat underlag som bland annat Försvarsmakten, sektorsansvariga myndigheter och de civilområdesansvariga länsstyrelserna lämnat till regeringen. MSB konstaterar att de förslag som Försvarsberedningen presenterat i *Kraftsamling* innebär en kraftigt höjd ambitionsnivå i förhållande till nivån under innevarande försvarsbeslut. Beredningens ambition bedöms motsvara ett resursbehov på minst 20 miljarder kronor årligen från 2028. Flertalet av förslagen kommer inte att kunna påbörjas, alternativt inte kunna skalas upp, förrän under den andra halvan av den kommande försvarsbeslutsperioden då vissa grundläggande förutsättningar först behöver tillskapas.

Försvarsberedningen anser att det är angeläget att stärka det civila försvaret utifrån beredningens bedömningar i *Kraftsamling*. Samtidigt konstaterar beredningen att uppbyggnaden av det civila försvaret sker från en låg nivå, att det kommer att kräva omfattande förberedande arbete och i dagsläget är behäftat med vissa osäkerheter. Det är därför rimligt att den totala ekonomiska ramen utvecklas i en något lägre takt än den av MSB föreslagna.

Den nuvarande planerade samlade anslagstilldelningen för civilt försvar från 2025 uppgår till 6,5 miljarder kronor. Försvarsberedningen föreslår att den civila ramen ökas enligt tabell 18.5 så att den nya planeringsramen uppgår till minst 15 miljarder kronor från 2028.

Tabell 18.5 Planeringsram för civilt försvar

Miljarder kronor, löpande priser

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nuvarande planeringsram	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Förslag tillskott	2,0	3,5	6,5	>8,5	>8,5	>8,5
Förslag ny planeringsram	8,5	10,0	13,0	>15,0	>15,0	>15,0

Den civila ramens bana bortom 2028 kan komma att förändras med anledning av omvärldsläget och en förnyad helhetsbedömning av målet för och takten i uppbyggnaden av försörjningsberedskap.

Försvarsberedningens förslag innebär stora anslagsökningar under lång tid till både det militära och civila försvaret. Det läggs ovanpå kraftfulla ökningar som redan är beslutade. Försvarsberedningen har inte förutsättningar att bedöma hur förslagen till tillskott ska finansieras. Det åvilar ytterst regeringen att, inom ramen för en samlad statsbudget, i samband med försvarsbesluts-propositionen och budgetpropositioner återkomma med finansiering av de förslag som beredningen lämnar. Med de stora anslagsökningar som förslagen i rapporten innebär finns det dock ett värde i en så gemensam syn som möjligt också kring finansieringen av anslagsökningarna. Beredningen föreslår att ett arbete inleds för att identifiera finansieringsalternativ som de partier som står bakom rapporten kan enas kring.