

# Kraftsamling

## *Försvarsberedningens rapport om inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*

### Sammandrag

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

### **Inledning**

Det är tid för handling!

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

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

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

Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato. Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade (bland annat genom värdlandsstöd) är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige bidra till att stärka Natos kollektiva försvar och därmed den samlade avskräckningen.

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

därför inrymma också sådana händelse-utvecklingar som ses som mindre troliga och vars konsekvenser skulle vara särskilt allvarliga om de inträffade.

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

Totalförsvaret, inklusive civilt försvar, genomför förberedelser och utarbetar planer i fredstid och agerar under höjd beredskap och krig med stöd delvis av ett annat regelverk än det som gäller för fredstida kriser. Detta möjliggörs i form av så kallad fullmaktslagstiftning som kan tillämpas vid höjd beredskap och som syftar till fokus på totalförsvarsansträngningarna.

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

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

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

## **Mål för totalförsvaret**

Att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp och att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet är inte enbart en militär uppgift utan ett ansvar för hela samhället. Totalförsvaret kräver personliga insatser av alla invånare. Detta förutsätter en engagerad befolkning där alla förväntas bidra.

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

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

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

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

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

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

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

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

Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

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

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

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

## **Utgångspunkter för totalförsvaret**

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

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

Totalförsvaret ska över tid utformas och dimensioneras för att försvara Sverige och bidra till försvaret av allierade mot väpnade angrepp. Det inkluderar planering för krigshandlingar på svenskt territorium. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex.

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

Om en Natomedlem blir angripen ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga delar av totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, bidra till Natos samlade kollektiva försvar. Om Sverige direkt angrips ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, försvara Sverige. Motståndet ska vara beslutsamt och uthålligt. Fördjupat samarbete med allierade inom ramen för Natos gemensamma operationsplanering behöver prioriteras.

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

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

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

Sverige måste ytterst kunna hantera de svåra påfrestningar ett krig medför. Uthålligheten för totalförsvaret måste skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig, samt medge att viktiga delar i den svenska ekonomin kan upprätthållas, att militärt stöd till och från andra allierade kan säkerställas samt att Natogemensamma operationer som inbegriper svenskt territorium kan genomföras.

Det militära och det civila försvaret ska, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det ska förutsättas att Nordatlantiska rådet åberopat artikel 5 i nordatlantiska fördraget och att regeringen beslutat om högsta beredskap. De tre månaderna ger samhället tid för omställning till krigstida förhållanden med till exempel förändrade produktionsförutsättningar, varuflöden med mera för att på så sätt kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig

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

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

Individen ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Det kräver förberedelser.

Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheten att förebygga och hantera fredstida kriser.

## **Ukrainas motståndskraft sedan Rysslands fullskaliga invasion**

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

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

Rysslands krig mot Ukraina understryker betydelsen av förberedelser, planer och övning, liksom värdet av hög försvarsvilja. Erfarenheter från Ukraina visar samtidigt på en inte minst inledningsvis kaosartad situation, trots åtta års föregående lågintensivt krig och vad detta lett till avseende upparbetade rutiner och strategier, i vilken eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan varit en styrka.

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

Ukraina har visat på vikten av upprätthållandet av samhällets funktionalitet för den samlade krigsansträngningen och som ett verktyg för att bibehålla förtroende för beslutsfattare och myndigheter, samt för att bibehålla försvarsviljan.

## **Organisation och ledning i totalförsvaret**

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

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

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

I fred är det civila försvarets huvudsakliga uppgift att förbereda Sverige för krig med de resurser, förmågor och mål som riksdagen har beslutat. Försvarsberedningen betonar att även i fredstid kan händelseutvecklingen präglas av osäkerheter. Alla aktörer i det civila försvaret måste kunna förhålla sig till en föränderlig omvärld. Försvarsberedningen understryker att arbetet med att utveckla totalförsvaret, inklusive det civila försvaret, i den allvarliga och föränderliga situation som nu råder ställer särskilda krav på snabbhet.

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

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

civilområdesansvariga länsstyrelser ha behov att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser.

Försvarsberedningen anser att det behövs en central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån. I fredstid ska myndigheten hålla samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret på nationell nivå. Myndigheten föreslås utifrån regeringens inriktning lämna förslag till avvägningar och prioriteringar. Myndigheten föreslås ha en roll att stötta regeringens samordning av de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet i totalförsvaret samt ha i uppgift att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser. För att säkerställa synergieffekter mellan det civila försvaret och krisberedskapen bör myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret ansvara för frågor om samhällets kris-beredskap.

Det ekonomiska försvaret berör samtliga beredskapssektorer om än i olika utsträckning. Myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör därför ges det sammanhållande nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret, inklusive försörjningsberedskapen.

Myndigheten ska vidare i fredstid samråda med Försvarsmakten och samordna det civila försvarets beredskapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarsmakten. Myndigheten bör ha ett visst föreskriftsbemyndigande, vilket behöver utredas vidare. Myndigheten bör också ges sektorsansvaret för en ny, övergripande sektor inom det civila försvaret avseende planering, ledningsförmåga och samordning. Myndigheten ska dock inte leda det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att förslaget om en central myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör genomföras genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) omformas. Omformningen av myndigheten ställer stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. För att understryka denna förändring anser Försvarsberedningen att MSB bör ges en ny benämning som återspeglar det nya uppdraget.

Försvarsberedningen noterar att den nya beredskapsstrukturen innebär att delar av de samordningsuppgifter som MSB har i stället bör ingå i sektorer och civilområdets ansvar.

Försvarsberedningen anser att det bör övervägas att ansvaret avseende skydd mot olyckor samt nödvändiga åtgärder inom befolkningsskyddet, inklusive sektors-ansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, förs över till annan huvudman. Det kan övervägas att verksamheten organiseras som en ny myndighet.

MSB genomför i dag internationella fredsfrämjande och humanitära insatser i konflikt- och katastrofområden. Det kan handla om sjukvårdsstöd, kapacitetsuppbyggnad, bistånd med nödboenden, upprättande av flyktingläger och hygienfaciliteter. Denna internationella



verksamhet är nära kopplad till uppgifterna avseende räddningstjänst och skydd av befolkningen

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

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

Försvarsberedningen anser att det idag finns behov av att inrätta ett samverkansorgan liknande den tidigare Totalförsvarets chefsnämnd för samordning på myndighetsnivå med involvering av Regeringskansliet. Det bör övervägas hur dagens samverkan mellan framför allt MSB och Försvarmakten ska förhålla sig till ett organ likande Totalförsvarets chefsnämnd.

## **Krigsorganisation och personalförsörjning**

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

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

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

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

Planeringen måste dessutom i relevanta delar genomföras tillsammans med andra civila aktörer och Försvarmakten för att identifiera och hantera uppgifter, ömsesidiga beroenden samt möjlighet att föra resurser, som personal och förmågor, mellan verksamheter.

För att säkerställa tillgången till personal inom det civila och militära försvaret vid höjd beredskap och krig gäller totalförsvarsplikt. Denna fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarmakten och civilplikt i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen bestämmer, vilket även inkluderar verksamheter inom Försvarmakten som exempelvis hälso- och sjukvård. I värn- och civilplikt ingår skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. En totalförsvarspliktig som inte är krigsplacerad med värnplikt eller civilplikt kan vid höjd beredskap tas i anspråk med den allmänna tjänsteplikten inom de områden som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar.

För att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalförsörjning avgörande. Totalförsvaret ska ses som en helhet där de tillgängliga personalresurserna ska fördelas på ett rationellt sätt. Behoven inom olika delar av totalförsvaret ska vägas mot varandra. Grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst.

Försvarsberedningen vill i detta sammanhang framhålla att militärt utbildad personal som erfordras för Försvarmaktens krigsorganisation generellt ska placeras på militära befattningar.

Försvarsberedningen anser att krigsorganisation och krigsplacering är verktyg som inte får användas slentrianmässigt utan ska grunda sig på en uppgifts- och behovsanalys avseende uppgifterna i höjd beredskap och krig. Det finns annars risk för att det skapas en omfattande byråkrati kopplat till krigsplaceringar och att många krigsplaceras, och därmed låses vid en befattning, utan en tydlig bild av vilka deras uppgifter och roller ska vara vid höjd beredskap.

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

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

Försvarsberedningen anser att för att säkerställa personal i de av näringslivets verksamheter som är viktiga för totalförsvaret måste det införas en tydlig reglering av krigsviktiga företag. Personal vid krigsviktiga företag som är nödvändig för att upprätthålla den av totalförsvaret efterfrågade produktionen eller tjänsten ska så långt det är möjligt inte uttas för annan plikt-tjänstgöring.

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

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

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

I Natos doktrin för värdlandsstöd definieras värdlandsstöd som civilt och militärt stöd i fred, kris och krig från ett värdland till Natoförband eller andra förband och Natoorganisationer vilka är baserade på, opererar på eller från, eller förflyttas genom värdlandets territorium

Försvarsmakten, som har huvudansvaret för allierade styrkors värdlandsstöd, behöver vidareutveckla konkreta förberedelser, planer och förmåga avseende stöd till allierade. Det innebär att förmågan att stödja Natooperationer även måste övas. Civilområdena har en avgörande roll i samordningen av det civila stödet till det militära försvaret vid höjd beredskap. Civilområdena ska inför höjd beredskap ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd. De civila aktörernas förmåga att tillhandahålla stöd i genomförandet av militära operationer är nödvändiga bidrag till totalförsvarets totala krigsansträngning och därmed även för total-försvarets bidrag till Natos samlade avskräckningsförmåga.

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

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

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

## Ekonomiskt försvar

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

Försvarsberedningen anser att ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras. I nuvarande beredskapsstruktur saknas beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, samhällsfunktioner av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försvarsberedningen anser därför att utrikeshandel och försörjning med industrivaror bör organiseras som egna beredskapssektorer. Försvarsberedningen anser att flera myndigheter och näringslivet behöver involveras i detta arbete.

Samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras. Staten måste kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan fortsätta sin verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Även andra EU- och Natoländer är i dag beroende av svenska varor och tjänster för att kunna upprätthålla sin försörjning och produktion av varor och tjänster av vikt för ländernas försvar.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör återupprätta ett system för krigsviktiga företag (k-företag). Kärnan i ett sådant system bör vara att säkerställa att de företag som utses som k-företag har förutsättningar att genomföra totalförsvarsviktig verksamhet i höjd beredskap och krig. Det kan handla om såväl företagets ordinarie verksamhet som förändrad eller tillkommande verksamhet. Detta är en viktig del av ett samlat ekonomiskt försvar och en del i försörjningsberedskapen. Det har också betydelse för det militära försvarets möjligheter att lösa sina uppgifter i höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen bedömer därför att ett återupprättat system med k-företag är nödvändigt för ett trovärdigt totalförsvar.

De företag som utses till k-företag kan vara företag där staten, regioner eller kommuner i dag har avtal om leverans av varor och tjänster, vilka kommer att behövas även i händelse av höjd beredskap och krig. Det kan också handla om företag som staten, regioner och kommuner inte har avtal med men vars produktion behöver kunna fortsätta även i händelse av höjd beredskap och krig. Företag som utses till k-företag kan också vara sådana företag vars kompetens och resurser behövs för tillkommande eller förändrad verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Rollen som k-företag bör regleras och formaliseras genom krav i avtal, ramavtal eller genom mer övergripande krav på aktörer inom vissa sektorer.

## **Försörjningsberedskap**

Försörjningsberedskap utgörs av den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga inklusive stöd till allierade stridskrafter på svenskt territorium. En fungerande försörjningsberedskap är därmed en viktig del av ett motståndskraftigt ekonomiskt försvar.

Att säkra tillgången till de varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras. Försvarsberedningen vill framhålla att den fredstida servicenivån och standarden i samhället omöjligt kan upprätthållas i krig. Beredningen betonar vidare att en förutsättning för en sammanhållen, långsiktig och hållbar försörjningsberedskap är att den genomförs med näringslivet helt integrerat i arbetet.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges beredskap vad gäller att upprätthålla eller ställa om produktion, samt skydda och distribuera försörjningsviktiga varor och tjänster är mycket bristfällig. Därtill saknas i allt väsentligt beredskapslager och en stor del av produktion och distribution av viktiga varor och tjänster är sårbar för fysiska eller digitala angrepp. Möjligheterna att upprätthålla eller ställa om produktion samt säkra och distribuera viktiga varor och tjänster behöver därför förbättras.

I ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge med ett storskaligt krig i Europa behöver åtgärder vidtas så snart som möjligt inom en rad sektorer för att stärka försörjningsberedskapen.

## **Finansiell stabilitet och beredskap**

Hushållens konsumtion, utbetalningar av löner, betalningar mellan privatpersoner och företag respektive mellan företag är avgörande för att samhällsekonomin, och därmed samhället i stort, ska kunna fungera. Försvarsberedningen anser att den finansiella sektorns motståndskraft måste vara hög.

En av de viktigaste uppgifterna är att se till att betalningssystemet fungerar så långt det är möjligt, även under höjd beredskap och krig. Andra samhällsviktiga funktioner är sparande och finansiering, försäkring och finansiell stabilitet.

För att betalningar ska kunna göras vid allvarliga störningar, i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap, är det viktigt att det finns redundans i betalningssystemet. Det finns ett värde i att betalningar kan göras på olika sätt och med olika betalningsmedel.

Det är av stor vikt att utvecklingen av en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och krig i finanssektorn fortsätter. Planeringen behöver innefatta tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörerna i det finansiella systemet och

utvecklade planer för att hantera förväntade problem avseende kontanthantering, elförsörjning och elektroniska kommunikationer under höjd beredskap och krig.

Finansinspektionen och Riksbanken har ett delvis överlappande ansvar i frågor med koppling till civilt försvar. Det är viktigt att det inom betalningsområdet finns en fungerande struktur för planering och förberedelser inför höjd beredskap och krig samt att det är tydligt hur hanteringen ska ledas. Parallella strukturer för identiska uppgifter är inte effektivt. Försvarsberedningen vill understryka vikten av att frågan får en skyndsam lösning

## **Transporter**

I krig har transportsektorn stor betydelse för att säkerställa de viktigaste totalförsvarsfunktionerna. Flertalet samhällsviktiga verksamheter är beroende av transportinfrastruktur och transporter. Sektorn har en central roll i att upprätthålla den svenska ekonomin i höjd beredskap och i krig.

Transportsektorn har stor betydelse inom ramen för ett starkt ekonomiskt försvar. Transporter av personal och varor är vidare en förutsättning för Försvarsmaktens mobilisering, försörjningssäkerhet och förmåga att verka. Det är också en sektor vars funktionalitet har stor betydelse för allierade staters försörjning, särskilt för allierade i Norden och Baltikum. Transporter är också avgörande för genomförandet av Natos militära operationer i vår del av Europa.

Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina pekar på behovet av tillgång till reparationsresurser och reservdelar för att upprätthålla transport-infrastrukturen, men även på vikten av ett flexibelt förhållningssätt för att möta transportbehov även när vägar eller trafikslag är otillgängliga.

Trafikverket har pekat på att nybyggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap är avgörande delar i myndighetens förmåga att vid höjd beredskap och krig kunna reparera och vidmakthålla transportinfrastruktur och transportresurser.

Totalförsvarsplaneringen i transportsektorn bör bland annat syfta till att identifiera vilka kritiska delar av transportinfrastrukturen som är nödvändiga att upprätthålla i krig och därefter planera för alternativa funktionssätt, transportsätt och transportvägar.

Beredningen understryker vikten av att totalförsvarsplaneringen inom transportsektorn inkluderar konkret planering för ledning och genomförande av transporter av större militära förband.

Totalförsvarsplaneringen måste omfatta alla delar av transportsystemet, det vill säga transportinfrastruktur, transporter och logistik. I dag involveras emellertid bara i mycket begränsad omfattning de privata aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga transporttjänster på land, i luften och till sjöss. Försvarsberedningen anser att dessa på bättre vis än idag behöver

involveras i planeringen inför höjd beredskap och krig. Beredningen vill också understryka behovet av totalförsvarsplanering och förmågehöjande åtgärder även för kollektivtrafiken.

Under höjd beredskap och krig kommer det att finnas behov av att prioritera transportresurser. Sådana prioriteringar kan bli föremål för svåra avvägningar mellan olika samhällsliga behov, till exempel militära behov kontra civila behov. Vid höjd beredskap och i krig kommer civilområdena att vara centrala i denna prioritering.

Försvarsberedningen understryker behovet av att tidigt under kommande försvarsbeslutsperiod undanröja alla osäkerheter rörande ansvaret för förberedelser och planering av totalförsvarsviktiga person- och godstransporter vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser därför att Trafikverket ska genomföra försörjningsanalyser avseende transporter som innefattar såväl infrastruktur som transporttjänster, det vill säga transportörer och logistikcentrum. Beredningen understryker vidare vikten av att planerna övas.

Försvarsberedningen noterar att transportsektorn, genom sin betydelse för andra sektorer och det militära försvaret, bör ges hög prioritet i en balanserad utveckling av den samlade totalförsvarsförmågan inom ramen för de samlade resurserna. Behov och förutsättningar för transporter ser emellertid olika ut i norra och södra Sverige, vilket också måste avspeglas i planeringen.

Vid höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om att tillämpa förfogandelagstiftningen vilket ger Försvarsmakten och andra statliga myndigheter möjligheter att disponera privata transportresurser. Försvarsberedningen anser att det är angeläget att Försvarsmakten fortsätter att förbereda för en tillämpning av förfogandelagstiftningen på transportområdet.

## **Ordning och säkerhet**

Ordning och säkerhet är en beredskapssektor som leds av Polismyndigheten och som i övrigt innefattar Tullverket, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. En övergripande uppgift är att upprätthålla sin ordinarie verksamhet samt att säkra att rättskedjan fungerar i alla nivåer av kris eller krig.

Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på polisiär verksamhet att öka. Delar av civilbefolkningen kommer att lämna sina hem för att undkomma stridigheter. Brottslighet som till exempel plundring och våld mot kvinnor kan komma att öka. Polismyndigheten har också en del i gränsövervakningen i händelse av krig.

Sektorns verksamhet är idag utformad för fredstida verksamhet. Det finns ett tydligt behov av en kraftig förstärkning av polisen för att fullgöra uppgifterna i krig. Det kan exempelvis handla om av tyngre fordon för säkra transporter med skydd, vapen, kommunikationssystem och skyddade lokaler där verksamheten kan fortgå, trots krigsförhållanden.

För att kunna förstärka polisen vid beredskapshöjningar och i krig anser Förvarsberedningen att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i form av en beredskapspolis.

## **Cybersäkerhet och digitalisering**

Cybersäkerhet är en viktig del av totalförsvaret. Sveriges digitala robusthet måste stå stark såväl i fredstid som under höjd beredskap och krig. Sverige är ett i internationell jämförelse i hög grad digitaliserat land. Informations- och cybersäkerhet blir därmed en fråga av vikt för hela totalförsvaret och samhället. Sveriges digitala tillgångar ska inte kunna förstöras, manipuleras eller hamna i en angräparers händer.

Enligt Natos strategiska koncept från 2022 kan en eller flera skadliga cyberaktiviteter nå nivån av väpnat angrepp och leda till att Nordatlantiska rådet åberopar artikel 5.

Erfarenheter från Ukraina visar på betydelsen av ett systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete och ett starkt cyberförsvaret, liksom på betydelsen av robusthet i elektroniska kommunikationer, god reparationsberedskap och samarbete mellan privata och offentliga aktörer.

Sveriges digitala infrastruktur för samhällsviktiga funktioner måste vara så robust att den fungerar i hela konfliktskalan. Arbetet med informations- och cybersäkerhet samt digitalisering behöver gå hand i hand i syfte att skapa erforderlig säkerhet och robusthet i systemen, samtidigt som de positiva effekterna av den fortsatta digitaliseringen av samhället möjliggörs. I förberedelserna för höjd beredskap och krig behöver även planer upprättas för hur viktig information ytterst ska skyddas genom undanförelse eller förstöring.

Förvarsberedningen understryker vikten av en tydlig kravställning i fråga om informations- och cybersäkerhet inom totalförsvarsviktig verksamhet, i såväl privat som offentlig regi, uppföljning av densamma samt behovet av god it-incidentrapportering.

Förvarsberedningen konstaterar att FRA:s huvudmannaskap för nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC) utreds. I sammanhanget vill beredningen framhålla frågan om dagens myndighetsstruktur är ändamålsenlig för att uppnå en samlad och samordnad styrning av informations- och cybersäkerhetsarbetet. Det kan övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet. Den estniska myndighetslösningen med *Information System Authority* (RIA) och dess uppdrag är särskilt intressant att analysera.

Förvarsberedningen anser därtill att samarbetet mellan myndigheter och näringsliv behöver stärkas. Cybersäkerhet är ett ansvar för såväl offentliga som privata aktörer på nationell, regional och lokal nivå. NCSC har en nyckelroll för att stärka privat-offentlig samverkan.



Olika former av antagonistiska cyberaktiviteter måste idag betraktas som en normalbild. Att möta dessa angrepp är därför en del av den normala fredstida verksamheten hos berörda aktörer i Sverige.

I händelse av krig kan angreppen komma att ytterligare intensifieras och delvis se annorlunda ut. Det säkerhetsskydd på cyberområdet som kan bedömas vara tillräckligt i fred kan bedömas annorlunda i höjd beredskap och krig. Inför och vid krig kan svagheter och beroenden inom cyberområdet komma att ställas på sin spets och sannolikt kan angreppen ha mer förstörande karaktär.

Försvarsberedningen anser att det krävs ytterligare åtgärder för att säkra kompetens och personella resurser till Sveriges cybersäkerhets- och informationssäkerhetsarbete i höjd beredskap och krig. Sverige har en stor it-sektor och många människor med kompetens på detta område. Försvarsberedningen understryker vikten av att engagera dessa personer i totalförsvaret. Detta bör prioriteras.

## **Försvarsvilja och psykologiskt försvar**

Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret. I ljuset av det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget behöver den svenska försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet. Ukraina har tydligt visat betydelsen av befolkningens motståndskraft och försvarsvilja för att stå emot ett angrepp.

Befolkningens känsla av samhörighet med och delaktighet i samhället har stor betydelse för försvarsviljan och viljan att delta och investera i totalförsvaret. Som allierad kommer försvarsviljan i Sverige att utgöra del av Natos samlade försvarsvilja, och ha sin utgångspunkt inte bara i Sveriges utan också i Natos samlade förmåga att skapa och upprätthålla försvarsviljan i alliansen.

Det psykologiska försvaret är operativt såväl i fred som i höjd beredskap och krig och bidrar till samhällets motståndskraft och till vår samlade förmåga att försvara landet mot väpnat angrepp. Att säkerställa och upprätthålla befolkningens försvarsvilja är kärnan i det psykologiska försvaret. Det psykologiska försvaret, som utgör en viktig komponent i ett starkt totalförsvaret, syftar till att så långt det är möjligt i höjd beredskap och i krig säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som i höjd beredskap och krig bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att bibehålla och stärka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att stå emot och avvärja påtryckningar.

Försvarsberedningen anser att det psykologiska försvaret kommer ställas inför nya problem till följd av den snabba teknikutvecklingen, särskilt vad gäller artificiell intelligens (AI), och de fortsatta förändringarna i informationslandskapet, inte minst i fråga om plattformar med

användargenererat innehåll. Det psykologiska försvaret måste hålla jämna steg med denna utveckling för att vara effektivt.

Det psykologiska försvaret bygger på att vi som samhälle har fria, oberoende medier, en välinformerad och välutbildad befolkning och tillit mellan människor, till offentliga institutioner och till vår demokratiska rättsstat. Försvarsberedningen konstaterar att försvarsviljan och befolkningens motståndskraft, liksom tilliten i vårt samhälle, är något som kräver kontinuerligt arbete för att värnas och stärkas. Vårt öppna, demokratiska samhälle och det gemensamma samhällskontraktet utmanas från flera håll.

Myndigheten för psykologiskt försvar inrättades som ett viktigt steg i att utveckla vår psykologiska försvarsförmåga. Försvarsberedningen anser att det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, teknikutvecklingen och våra fortsatt förändrade medievanor kräver att Sverige fortsätter att utveckla det psykologiska försvaret. Inte minst handlar det om ett mer systematiskt arbete med fokus på att värna och stärka försvarsviljan. För att skapa en trovärdig förmåga är därtill förberedelser, planering för och övning av det psykologiska försvaret i höjd beredskap viktigt.

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

Befolkningens försvarsvilja grundläggs redan i fred, för att kunna upprätthållas och ge effekt i krig. En stark försvarsvilja växer ur insikten om vad det är som ska försvaras, om den egna insatsens värde, samt ur modet och förmågan att utföra denna insats även när det bygger på personliga risker och motståndaren upplevs som övermäktig. Upplever befolkningen att viktiga värden hotas, att deras insats är betydelsefull och att den finns en bredare samhällelig motståndskraft mot krigets verkningar finns förutsättningar för en stark försvarsvilja.

I ljuset av det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget och den otillbörliga informationspåverkan Sverige och svenska aktörer redan utsätts för ser Försvarsberedningen inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar som ett viktigt steg i att höja svenska aktörers förmåga. Trots att kunskap, beredskap, förmåga och intresse för frågorna bland svenska aktörer har ökat är Försvarsberedningens bedömning fortsatt att så sker från en låg nivå, särskilt vad avser förmågan i höjd beredskap och krig.

Att delge och förmedla saklig offentlig information snabbt och effektivt under höjd beredskap och krig är en huvuduppgift för aktörerna i det psykologiska försvaret. En viktig del är aktiv strategisk kommunikation mot en presumtiv angripare om motståndskraften i samhället. Detta i syfte att verka avhållande, genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige eller andra allierade skulle medföra höga kostnader. Det skulle därmed också bidra till alliansens samlade avskräckningsförmåga.

Utöver en samlad förmåga att motstå det väpnade angreppet måste regeringen tillsammans med andra offentliga aktörer också ha förmåga att kommunicera effektivt, snabbt och

samordnat. Detta för att vidmakthålla tillit och försvarsvilja i den egna befolkningen under höjd beredskap och krig, liksom för att få internationellt stöd.

I höjd beredskap förutser Försvarsberedningen att arbetet med strategisk kommunikation, såväl till den egna befolkningen som till omvärlden, behöver inordnas direkt under regeringen.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Public service-företagen har en särställning genom sina breda uppdrag i allmänhetens tjänst, sin stabila finansiering, de höga kraven på tillgänglighet och det förtroende allmänheten hyser för företagets verksamhet. Ett starkt public service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för public service roll även i höjd beredskap. Det höga förtroendet är en viktig del av verksamhetens värde för totalförsvaret.

## **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen**

Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är en viktig uppgift i det civila försvaret. Det bidrar till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft och till att möjliggöra att totalförsvarsviktig verksamhet i övrigt kan upprätthållas. Ett befolkningskydd möjliggör civilbefolkningens överlevnad.

Befolkningskydd avser åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. För att åstadkomma detta krävs system för förvarning och alarmering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, planer för utrymning och inkvartering, information om självskydd samt kompletterande åtgärder nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas. Därutöver är ett fungerande befolkningskydd beroende av en övad, utbildad och välbemannad kommunal räddningstjänstorganisation för att hantera direkta skadeverkningar, liksom en förmåga att på lokal nivå hantera krigets verkningar mot civilbefolkningen i övrigt.

Befolkningskydd bidrar också till Försvarsmaktens möjligheter att föra strid, bland annat genom att möjliggöra utrymning från stridsområden, säkra verksamheten i andra delar av totalförsvaret, bland annat genom att möjliggöra för människor att stanna kvar och fortsätta arbeta. Det minskar belastningen på andra delar av totalförsvaret som sjukvård och räddningstjänst och bidrar till att upprätthålla försvarsviljan. Därtill möjliggör befolkningskyddet för Sverige att leva upp till de folkrättsliga kraven i samband med krig.

Försvarsberedningen understryker vikten av att samtliga delar i befolkningskyddet måste fungera; från förvarning och alarmering till skydd, utrymning och inkvartering, undsättning samt annat nödvändigt bistånd. Beredskapsförberedelser, planering och övning ska finnas för samtliga relevanta skyddsåtgärder för att dessa ska kunna vidtas enskilt eller i kombination med varandra.

Försvarsberedningen föreslår att de åtgärder som ger störst förmågehöjande effekt på kort sikt ska prioriteras. Här ingår upprustning av befintliga skyddsrum, inventering av andra skyddade

utrymnen, förstärkning av räddningstjänsten under höjd beredskap och krig, förberedelser och planer för utrymning från områden som bedöms kunna drabbas av krigshandlingar och områden där bebyggelse finns i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser, liksom att säkerställa god förmåga samt redundans i varning och information till allmänheten.

Försvarsberedningen ställer sig bakom utredningens förslag om att länsstyrelserna efter beslut från MSB ska ta fram en inriktning för planering om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap och krig gällande länet. Försvarsberedningen anser att denna planering bör omfatta områden vilka med stor sannolikhet skulle drabbas av krigshandlingar och områden där det finns bebyggelse i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser.

Försvarsberedningen konstaterar att kommunernas uppgifter inom befolkningsskyddet under vissa situationer kan komma att bli mycket personalkrävande. Det är därför av största vikt att kommunerna planerar för att personal inom andra kommunala förvaltningar åtminstone under begränsade perioder kan förstärka de områden där personalbehoven är som störst. Det måste också finnas grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning.

Försvarsberedningen anser att räddningstjänsternas förmåga att kunna hantera krig måste förstärkas. Såväl kompetenshöjning som personella och materiella resursförstärkningar behövs för höjd beredskap. Försvarsberedningen noterar det förslag som bereds inom Regeringskansliet om aktivering av civilplikten för att skyndsamt skriva in och krigsplacera tidigare utbildad personal inom den kommunala räddningstjänsten samt inom elförsörjningsområdet. Försvarsberedningen föreslår därutöver att så snart möjligt påbörja mönstring till och grundutbildning av civilpliktiga för räddningstjänstens och delar av reparationsberedskapens behov.

Enligt Försvarsberedningen kan ytterligare åtgärder övervägas för att förstärka den kommunala räddningstjänstens förmåga, såsom en förstärkningsresurs. En sådan förstärkningsorganisation för räddningstjänst i höjd beredskap och krig bör i sådana fall organiseras på högre regional nivå under civilområdena och vid behov vid höjd beredskap och krig underställas kommunal räddningstjänst. För denna förstärkningsresurs bör grundutbildning med civilplikt tillämpas.

För ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen krävs ett effektivt, robust och säkert system för varning och information till allmänheten. Att allmänheten på ett säkert, skyndsamt och tillförlitligt sätt kan nås av varning och information är centralt för ett effektivt skydd av civilbefolkningen både i fred och i krig.

## **Migration och större befolkningsrörelser**

Vid ett krig är omfattande befolkningsrörelser att vänta. Det sker såväl inom länder som över landsgränser.

I krig ska det samlade totalförsvaret stödja Natos gemensamma militära operationer inklusive lämna nödvändigt stöd till allierade och svenska stridskrafter som baseras på, transporteras

genom eller försörjs via svenskt territorium. Sverige väntas bli ett viktigt bas-, logistik- och uppmarschområde för Nato. Parallellt med detta kan ett stort antal flyktingar från krigsdrabbade områden komma till Sverige. Även sårade och skadade, såväl militär personal som civila, får antas komma till eller passera genom Sverige. Samtidigt kan det genomföras planerade utrymningar av vissa drabbade områden i Sverige men också oplanerade så kallade spontanutrymningar. Sammantaget kommer detta att ställa stora krav på koordinering av transporter och transportvägar, inkvartering, livsmedelsförsörjning, sjukvård med mera.

Stora, spontana befolkningsrörelser över landgräns till Sverige i händelse av krig understryker vikten av möjlighet till registrering, inkvartering, hantering av stora trafikflöden, ökad kapacitet för gränskontroll liksom snabb och korrekt information till såväl de som anländer till Sverige som till den svenska befolkningen.

Polisens system för katastrofregistrering kan även användas vid storskaliga planerade utrymningar. Det görs genom att polisen upprättar stationer för id-kontroll och registrering vid utrymningsplatser där personer som omfattas av utrymningen samlas för transport.

Vid spontanutrymningar är det betydligt svårare att veta vilka personer som utrymmer ett område. Eftersom många människor då inte kommer att passera en utrymningsplats är det en fördel att möjliggöra registrering på distans, genom att uppmana invånare att till exempel ringa ett telefonnummer eller använda en tillfällig internetsida. Tidigt tillhandahållande från myndigheternas sida av sådana format skapar bättre möjlighet till uppföljning.

Försvarsberedningen anser att det behöver utvecklas tekniska lösningar för att kunna registrera individer som under höjd beredskap och krig förflyttar sig inom landet utan att ha registrerats, till exempel vid större spontanutrymningar.

Beroende på orsaken till och utformningen av återinförd gränskontroll vid inre gräns kan det krävas stora personalresurser. Som konstaterades i Motståndskraft bedömer Försvarsberedningen att de polisiära resurserna för en omfattande bevakning under höjd beredskap och krig är begränsade. Av den anledningen måste polisen förstärkas. För att kunna förstärka polisen vid höjd beredskap och i krig anser Försvarsberedningen att beredskapspolisen ska återupprättas.

## **Hälso- och sjukvård**

Det är av stor vikt att det finns en förmåga att ta hand om skadade och döda vid ett krig. Det är framför allt viktigt för att värna civilbefolkningen och att rädda liv, men det har också betydelse för allmänhetens förtroende för statsledning och myndigheter samt för försvarsviljan. Det är också avgörande för att upprätthålla stridsviljan hos den militära personalen. Försvarsberedningen anser därför att kapaciteten inom den svenska sjukvården för att kunna ställa om verksamheten i syfte att ta hand om ett stort antal skadade fortsatt måste stärkas.

Både militär personal och civilbefolkningen kommer att drabbas i händelse av krig. Det kommer till stor del handla om allvarliga, svåra eller kritiska traumaskador. Skador eller åkommor till följd av epidemier eller användande av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen kan också uppkomma liksom svåra psykologiska trauman.

Beredningen menar att antagandet från *Motståndskraft* om att strider på svenskt territorium under flera veckor skulle kunna resultera i 20 000 till 30 000 döda och skadade civila och soldater är fortsatt relevant som planeringsförutsättning.

Som Natomedlem måste Sverige förbereda även för större skadeutfall på svensk personal utanför Sveriges gränser. Natomedlemskapet innebär också att svensk sjukvårdskedja behöver kunna ta hand om skadade soldater från allierade staters förband.

Försvarsberedningen konstaterar att svåra prioriteringar av patienter kommer att krävas i krig när det uppstår obalans mellan de akuta vårdbehoven och sjukvårdens kapacitet, vilket medarbetarna måste förberedas för.

Trots att den allmänna vårdkvaliteten ofta inte kan vara densamma vid höjd beredskap och i krig bör de medicinska behandlingsresultaten för det stora flertalet patienter så långt möjligt motsvara den nivå som gäller vid ett normalläge i fred.

Att vid i krig utöka antalet vårdplatser, särskilt för akutkirurgi och intensivvård, ställer stora krav på tillgång till personal, lokaler, läkemedel, sjukvårdsmaterial och medicinskteknisk utrustning men också på förmåga till ledning, koordinering och beslut. Systemet måste bygga på att planer är framtagna och andra förberedelser genomförda, samt att systemet är övat. Försvarsberedningen anser att förmågan till att uthålligt öka antalet vårdplatser, särskilt för akutkirurgi och intensivvård, är den enskilt viktigaste för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen anser att regionerna ska ha möjligheten att vid krig kunna dubblera antalet fysiska vårdplatser jämfört med fredstid, med en bemanning och tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel som är möjlig under sådana förhållanden. Beredningen konstaterar samtidigt att i de geografiska områden som blir hårdast drabbade kommer vårdbehovet att vara betydligt större än så, vilket kommer att ställa stora krav på ännu större kapacitetsökning, samarbete mellan regioner och prioriteringar mellan patienter samt en väl fungerande styrning.

Försvarsberedningen anser att förberedelserna för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården ska omfatta planer för den omdisponering som måste göras för att tillgodose behovet av vårdplatser för ett större antal skadade. Detta omdisponeringsarbete kommer att kräva prioritering av bland annat vårdplatser och intensivvårdsresurser. Möjligheten att ställa om vårdinrättningar för omhändertagande av traumapatienter ska också övervägas och planeras. Det kan röra till exempel vårdcentraler och veterinärmottagningar. Planerna ska även omfatta privata vårdgivare.

Försvarsberedningen anser att en förutsättning för att genomföra relevanta förberedelser och planer för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården är att kommuner och regioner omfattas av regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att det finns behov av särskilda beredskapssjukhus. Med detta avser beredningen akutsjukhus som har särskild förmåga att öka antalet vårdplatser, särskilt för vård av trauma och andra krigsskador. De ska ha en fastställd krigsorganisation med personal, lokaler, utrustning samt förmåga till adekvat ledning, koordinering och beslut.

Försvarsberedningen noterar vidare att det kan finnas behov av att planera och på andra sätt förbereda för reservsjukhus. Detta kan exempelvis vara skolor och större samlingslokaler som kan istandsättas som sjukhus.

Försvarsberedningen välkomnar utvecklingen som pågår med att förbättra försörjningsberedskapen avseende läkemedel och sjukvårdsmaterial. Beredningen vill betona vikten av att denna försörjningsberedskap tar höjd för minst tre månader av störda leveranser och krigets skadeutfall. Planeringen måste också beakta behovet av livsuppehållande mediciner för till exempel kroniskt sjuka.

## **Begravningsverksamhet och själavård**

De religiösa samfundet bidrar till totalförsvaret med själavård, medmänskligt stöd samt ceremonier inklusive begravningar.

Huvudman för begravningsverksamheten i Sverige är Svenska kyrkans församlingar och pastorat, förutom i Stockholms och Tranås kommuner, där respektive kommun är huvudman. Svenska kyrkan har därmed en viktig roll i totalförsvaret genom lagstadgade samhällsviktiga beredskapsskyldigheter, men också genom stödet till Försvaretsmaktens personal i krig.

Försvarsberedningen anser att begravningshuvudmännen måste ha beredskap för att i händelse av krig hantera mängden dödsoffer som ska begravas. Gällande begravningsrutiner som sker i fredstid kommer inte att kunna upprätthållas i samma utsträckning.

Att begravningar kan genomföras i krig, och med respekt för människors skilda trosuppfattningar, bidrar till människors sorgearbete och förmåga att uthärda svåra umbäranden.

Svenska kyrkan råder församlingarna att hålla extra gravplatsmark motsvarande kistgravar för fem procent av befolkningen inom församlingen.

## **Kulturlivet och omhändertagandet av kulturarvet**

Det är viktigt att så långt det är möjligt att upprätthålla kulturverksamhet i händelse av krig. Kulturlivet är en motståndskraft i sig. Detta gäller både det historiska kulturarvet som den

samtida kulturen. Digital information utgör numera en betydande del av kulturarvet och behöver också omfattas av skydd, liksom det fysiska kulturarvet.

Försvarsberedningen noterar att det inte finns någon utpekad beredskapsmyndighet för kulturarvsfrågor enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap. Försvarsberedningen anser att det snarast bör tydliggöras vilka myndigheter som ska bli beredskapsmyndigheter i frågor rörande kulturarv i händelse av krig.

## **Skola och förskola**

Försvarsberedningen konstaterar att skola och förskola är samhällsviktiga verksamheter som så långt som möjligt behöver fungera även vid höjd beredskap och i krig. Att upprätthålla en kvalitativ utbildningsverksamhet under höjd beredskap och krig är centralt för att barn och unga inte ska gå miste om grundläggande kunskap och kompetens. Skolan utgör en samhälls- institution som utöver undervisning erbjuder social samvaro och fostran av betydelse för barn och ungas välmående, lärande och personliga utveckling. För ett land i krig har barn en särskild betydelse genom att vara bärare av framtiden.

Försvarsberedningen anser att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att behovet av skola och förskola tillgodoses, också hos enskilda huvudmän, vid höjd beredskap och krig. De enskilda huvudmännens ansvar måste tydliggöras.

## **Utbildning och övning**

Utbildning och övningar utgör viktiga verktyg för att bygga reell totalförsvarsförmåga. Totalförsvarsaktörers organisationer och personal måste ha relevant utbildning för sina uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Allmänheten måste utbildas i vad totalförsvaret är, vilka krav det ställer på samhället och medborgarna samt vad Natomedlemskapet innebär.

Försvarsberedningen anser att utbildnings- och övningsverksamheten på alla nivåer måste intensifieras ytterligare de närmaste åren. I detta måste ingå allmän totalförsvarsutbildning, befattningsutbildning, utbildning i ledarskap vid höjd beredskap och krig samt övningar med totalförsvarsplaneringen som grund. Utbildning och övningar kan då, utöver att bidra till förmågeutveckling, bidra till att sätta fokus på totalförsvarsfrågorna och att öka försvarsviljan såväl generellt som inom totalförsvarsviktiga verksamheter.

Totalförsvarsutbildning måste börja redan i skolan. Försvarsberedningen anser att undervisning om totalförsvaret bör ges i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen, vilket bör framgå av berörda läro-, kurs- och ämnesplaner.

Verksamheter, såväl offentliga som privata, som förväntas fortsätta att fungera under höjd beredskap och krig har ett ansvar att utbilda sin personal för detta. Detta gäller personal som är krigsplacerad i en krigsorganisation men även övrig personal som med stöd av den allmänna tjänsteplikten förväntas fortsätta arbeta under höjd beredskap och krig.



Därutöver krävs specifik befattningsutbildning för de roller, uppgifter och förhållanden som personalen kan förvänta sig vid höjd beredskap och krig. Varje aktör med en roll under höjd beredskap och krig måste därför utveckla ett eget utbildningspaket, med grund i aktuella planer och de uppgifter som aktören då ska lösa.

För viss personal krävs ytterligare fördjupad utbildning och fortbildning. Här anser beredningen att Förvarshögskolan (FHS) bör vara den primära utbildningsleverantören. FHS har nödvändig undervisningsinfrastruktur, men också lärare, kontaktnät och forskningsverksamhet. Det finns i totalförsvarsystemet också ett stort förtroende för FHS undervisning. Förvarsberedningen ser behov av totalförvarsutbildning för chefer inom totalförsvaret för att förbereda ledarskap vid höjd beredskap och krig.

För att öva förmågan att ställa om till krigsorganisation så anser Förvarsberedningen att även det civila försvaret ska genomföra beredskaps- och larmövningar.

Förvarsberedningen anser att detta slags samlade ansvar för övningsverksamheten fortsatt ska finnas på central nivå. Den nya myndigheten för stöd till regeringens samordning av det civila försvaret, med ansvar för en ny beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning bör ha denna roll.

## **Forskning, utveckling och innovation**

Forskning och utveckling (FoU) är avgörande för att på både kort och lång sikt systematiskt höja nivån på och förbättra vår totalförsvarsförmåga. Att snabbt kunna omvandla resultat från forskning och utveckling till försvarsinnovationer är därutöver av avgörande betydelse för försvarsförmågan.

Förvarsberedningen anser att det är viktigt att staten säkerställer behovsstyrd FoU till stöd för en kunskapsbaserad utveckling av totalförsvaret. Denna FoU måste bedrivas så att kunskap finns tillgänglig över tid och att resultat finns tillgängliga vid rätt tid för att kunna nyttjas i utvecklingen av totalförsvaret. Den måste vidare kunna användas i pågående besluts- och utvecklingsprocesser. FoU för totalförsvarets behov måste bedrivas med relevant skydd för säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den ställer också krav på god hotbildsförståelse, kunskap om totalförsvarets behov och planeringsantaganden samt om krigets krav. Delar är integritetskritisk, det vill säga kunskapen är känslig och kan därför inte hämtas utifrån eller delas med andra. Vid höjd beredskap och krig ska kunskapen kunna omsättas till stöd för totalförsvarets verksamhet. Den ska även kunna bidra till förvarning om nya hot.

Givet dessa särskilda villkor bedömer Förvarsberedningen att betydande delar av denna FoU är mindre lämplig för traditionell forskningsfinansiering genom öppna utlysningar och att Sverige även fortsatt måste ha särskilda FoU-miljöer tillgängliga för totalförsvarets behov. Dessa bör i första hand vara Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Förvarshögskolan (FHS).

Försvarsföretagen som är verksamma i Sverige är med sin egen forskning och tekniska kompetens viktiga aktörer och länkar mellan totalförsvaret och de civila och internationella FoU-miljöerna. Den egenfinansierade forskning som försvarsföretagen bedriver är ungefär fyra gånger större än den statligt finansierade försvarsforskningen.

De internationella forskningssamarbetena är viktiga för att Sverige genom utbyte och i samarbete med andra ska kunna generera och få tillgång till relevant kunskap för totalförsvaret. De har också en viktig roll i att bygga samarbete och tillit mellan Sverige och andra viktiga aktörer.

Sveriges Natomedlemskap innebär ökade förväntningar från de allierades sida om att Sverige som framstående forskningsnation ska delta i Natos kunskapsutveckling. Detta kan vara genom ett utökat och fördjupat deltagande i arbetet inom Natos forskningsorganisation, men också genom att bidra med nationell forskning och forskningsanläggningar samt med olika former av operativt expertstöd till alliansen.

### **En ny anslagsstruktur för det civila försvaret**

Försvarsberedningen anser att det kraftigt försämrade säkerhetsläget tydliggjort att takten i förstärkningen av det civila försvaret måste öka och anser att riksdagen och regeringen bör fastslå en långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret.

Det stora antalet aktörer i det civila försvaret och spridningen av dessa aktörer inom olika samhällssektorer gör resurstilldelning och uppföljning inom det civila försvaret komplex.

En ekonomisk planeringsram skapar förutsägbarhet, långsiktighet och transparens i styrningen och ger ökad möjlighet att prioritera och följa upp resultatet av de åtgärder som vidtas.

Som en del i detta bör finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.