

Ds 2017:66

Motståndskraft

Inriktningen av totalförsvaret
och utformningen av det civila försvaret 2021–2025



REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24737-2
ISSN 0284-6012

Innehåll

Missiv.....	7
1 Inledning.....	13
1.1 Rapportens avgränsningar	13
1.2 Målen för vår säkerhet och den breda synen på säkerhet	14
2 Det säkerhetspolitiska läget.....	17
2.1 Några tendenser	17
2.2 Internationella organisationer	21
3 Svensk säkerhetspolitik.....	25
4 Totalförsvaret idag.....	29
4.1 Aktörer i totalförsvaret	29
4.1.1 Statsledningen – riksdagen och regeringen.....	29
4.1.2 Militärt försvar.....	30
4.1.3 Civilt försvar	30
4.2 Samordning i totalförsvaret.....	33
4.3 Rättslig reglering.....	34
4.4 En återupptagen planering för höjd beredskap och krig	40
4.5 En samlad förmåga i totalförsvaret	44
4.5.1 Ett förändrat samhälle.....	44
4.5.2 Organisation, inriktning och finansiering.....	46
4.6 Förmågan i totalförsvaret 2020 samt behov 2021–2025	48

5	Totalförsvaret i ett europeiskt perspektiv	51
5.1	Pågående processer i EU	52
5.2	Pågående processer i Nato	53
5.3	Totalförsvaret i våra grannländer	54
6	Utgångspunkter för totalförsvaret.....	61
6.1	Det väpnade angreppet.....	62
6.2	Gränsproblematik – gränslandet mellan fred och krig.....	65
6.3	Icke-linjär krigföring	68
6.4	Det militärstrategiska läget	69
6.5	Viktiga geografiska områden	73
6.6	Krav på totalförsvaret.....	75
7	Mål och uppgifter	79
7.1	Målet för totalförsvaret.....	81
7.2	Det militära försvarets uppgifter	81
7.3	Det civila försvarets uppgifter	83
8	Organisation och ledning i totalförsvaret.....	87
8.1	Inledning	87
8.2	Statsledningen.....	89
8.3	Central nivå.....	93
8.3.1	En myndighet för civil ledning och samordning	93
8.3.2	Sektorsansvariga myndigheter.....	95
8.4	Regional nivå.....	98
8.5	Kommuner och landsting/regioner	100
8.6	Förslag till utredning.....	102

9	Psykologiskt försvar	105
9.1	Det psykologiska försvaret i fred och krig	105
9.2	Ett psykologiskt försvar för ökad motståndskraft	107
10	Informations- och cybersäkerhet	113
10.1	Informations- och cybersäkerheten idag	113
10.2	Utvecklingen av cyberförsvaret	116
10.3	En aktiv cyberförsvarsförmåga	119
11	Personalförsörjning	121
11.1	Krigsorganisation och krigsplacering	121
11.2	Totalförsvarsplikt	123
11.2.1	Allmän tjänsteplikt	125
11.2.2	Civilplikt	125
11.3	Grundutbildning med civilplikt	126
11.4	Totalförsvarsutbildning	129
12	Frivilliga försvarsorganisationer	131
12.1	De frivilliga försvarsorganisationernas engagemang idag	131
12.2	En utökad roll för frivilliga försvarsorganisationer	132
13	Näringslivet i totalförsvaret	137
13.1	Krigsviktiga företag	140
13.2	Ett nationellt näringslivsråd	141
14	Befolkningsskydd	143
14.1	Ett nytt befolkningsskydd	144
14.2	Befolkningsskyddets organisation	146
14.3	Skyddsrum och andra skyddade utrymmen	149
14.4	Utrymning	150

15	Ordning och säkerhet	153
15.1	Polisiär verksamhet i krig.....	153
15.2	En förstärkningsresurs till Polismyndigheten	156
15.3	Försvarmaktens stöd till polisen i fredstid.....	158
16	Säkerställandet av en nödvändig försörjning	161
16.1	En återuppbyggd försörjningsberedskap	161
16.2	Energiförsörjning	164
16.2.1	Elförsörjning	165
16.2.2	Drivmedelsförsörjning.....	167
16.2.3	Värme.....	169
16.3	Livsmedelsförsörjning.....	170
16.4	Dricksvattenförsörjning.....	173
17	Transporter	175
17.1	Beredskapsplaneringen i transportsektorn	176
17.2	Transportsektorn i totalförsvaret	176
18	Beredskap i det finansiella systemet.....	181
18.1	Det finansiella systemet och totalförsvaret	181
18.2	Totalförsvarsplanering i finanssektorn.....	186
19	Sjukvård	189
19.1	Utmaningar för sjukvården i krig.....	190
19.2	Förbättrad sjukvårdsförmåga i krig.....	192
20	Totalförsvaret i samhällsplaneringen	197
21	Forskning och utveckling	201
21.1	Forskning och utveckling för totalförsvaret.....	202
21.2	Behov av forskning och utveckling	203

21.3	Långsiktighet.....	207
22	Internationellt samarbete avseende civilt försvar	209
22.1	Fördjupat internationellt samarbete	209
22.2	Fördjupat samarbete med Finland och Norge	210
23	Uppföljning och utvärdering	213
24	Konsekvenser, finansieringsprinciper och kostnader	215
24.1	Konsekvenser av Förvarsberedningens förslag.....	215
24.2	Finansieringsprinciper	216
24.3	Kostnader för Förvarsberedningens förslag	218
Bilaga 1	Avvikande uppfattning Allan Widman (L), Hans Wallmark, Karin Enström, Beatrice Ask (M), Mikael Oscarsson (KD)	221
Bilaga 2	Avvikande uppfattning Mikael Jansson (SD).....	223
Bilaga 3	Avvikande uppfattning Daniel Bäckström (C)	231
Bilaga 4	Avvikande uppfattning Lotta Johnsson Fornarve (V)	233
Bilaga 5	Avvikande uppfattning Allan Widman (L)	239
Bilaga 6	Avvikande uppfattning Mikael Oscarsson (KD)	241

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet
Peter Hultqvist

Motståndskraft

Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025

Den 9 januari 2017 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, att följande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

Försvarsberedningen ska analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Försvarsberedningen ska redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen ska vidare, med utgångspunkt från analysen av den internationella utvecklingen, lämna förslag för totalförsvarets

fortsatta inriktning för åren 2021 till och med 2025. Den inriktning för försvaret som lades fast i propositionen *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020* (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska fullföljas och utgöra grunden för förslagen.

Utvecklingen av totalförsvaret (militärt försvar och civilt försvar) ska utgå från behoven vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Totalförsvaret ska utgöra en krigsavhållande förmåga. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig. Den fortsatta utvecklingen av en sammanhängande planering för totalförsvaret ska särskilt belysas. För totalförsvaret relevanta delar av den bredare komplexa hotmiljö som präglar säkerhetspolitiska kriser såväl i fredstid som vid höjd beredskap ska beaktas inklusive så kallad hybridkrigföring.

Förslagen ska, utgående från den säkerhetspolitiska utvecklingen, särskilt belysa krigsorganisationen i Försvarsmakten och den militära förmågans relevans i såväl det nationella försvarsperspektivet som rörande möjligheten att bidra till internationella fredsfrämjande insatser. Behov av försvarsförmåga på Gotland ska särskilt analyseras.

Försvarsberedningen ska med hänsyn tagen till omvärldsutvecklingen analysera behovet av att utveckla den svenska försvarsunderrättelseförmågan och plattformen för cyberförmågan i Försvarsmakten.

Förslagen ska beakta förmågeutvecklingen i omvärlden och eventuella konsekvenser för Försvarsmaktens krigsorganisation samt beakta utvecklingen av de militära samarbeten som Sverige deltar i. Möjligheter till ytterligare fördjupat samarbete med Finland ska särskilt redovisas.

Med utgångspunkt i ansvarsprincipen och i enlighet med de principer som lagts fast i propositionen *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020* (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer analyseras.

Förslag till inriktning ska lämnas för det civila försvaret. Förslaget ska ta sin utgångspunkt i målet för det civila försvaret där delarna i målet är ömsesidigt förstärkande. I dessa avseenden ska behovet av olika beredskapsåtgärder gällande bl.a. skydd av samhällsviktig verksamhet och infrastruktur, befolkningsskydd, försörjningsfrågor, psykologiskt försvar och påverkansoperationer samt samverkan och koordinering inom totalförsvaret beaktas. Ambitionsnivåer för dessa behov analyseras.

Försvarsberedningen ska beakta behovet av att säkerställa Sveriges ambition i bredare säkerhetspolitiska frågor inom ramen för förtroendeskapande åtgärder och initiativ rörande rustningskontroll m.m.

Vidare ska Försvarsberedningen redovisa möjliga effektiviseringar och konsekvenserna av förslagen inklusive uppskattade kostnader samt föreslå hur dessa ska finansieras. Vidare ska effekterna för krigsdugligheten beskrivas.

Försvarsberedningen ska samverka med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer. Försvarsberedningens rapport ska redovisas senast den 14 maj 2019. Försvarsberedningen ska bidra till den offentliga debatten om försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen enades den 1 februari 2017 om att lämna föreliggande delrapport rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Försvarsberedningen kommer senast 14 maj 2019 att lämna en slutrapport till chefen för Försvarsdepartementet med en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret i perioden 2021–2025.

I enlighet med anvisningarna lämnar Försvarsberedningen denna rapport. Arbetet har letts av riksdagsledamoten Björn von Sydow (S) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Kenneth G Forslund (S), riksdagsledamoten Åsa Lindestam (S), riksdagsledamoten Beatrice Ask (M), riksdagsledamoten Karin Enström (M), riksdagsledamoten Hans Wallmark (M), riksdagsledamoten Mikael Jansson (SD), riksdagsledamoten Anders Schröder (MP), riksdagsledamoten Daniel Bäckström (C), riksdagsledamoten Stig Henriksson (V) t.o.m. 7 december 2017 och därefter riksdagsledamoten Lotta Johnsson Fornarve (V), riksdagsledamoten Allan Widman (L) och riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD).

Ämnesrådet Ulf Eliasson, utrikesrådet Anna Karin Eneström, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Julia Hagberg har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete. Kanslirådet Emma Degerfeldt, kanslirådet Sara Uddenberg, generalmajoren Urban Molin och kommunikationsdirektören Svante Werger har varit experter i beredningen.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med kanslirådet Micaela Bodelius, kanslirådet Adrienne Coyet Folke, kanslirådet Cecilia

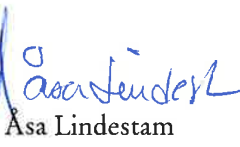
Winberg och forskningsledaren Johannes Malminen som sekreterare samt kanslisekreterare Marie Nordin t.o.m. 22 oktober 2017 och därefter assistent Sabina Österlund som assistenter.

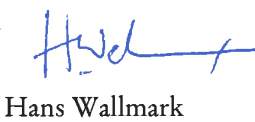
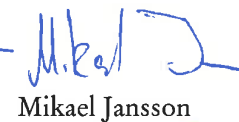
Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för organisationer, Regeringskansliet, statliga myndigheter, länsstyrelser, landsting/regioner och kommuner. Därtill har Försvarsberedningen inhämtat information under resor i Sverige och till ett antal länder samt genomfört tre offentliga seminarier. I enlighet med anvisningarna har Försvarsberedningen samverkat med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer.

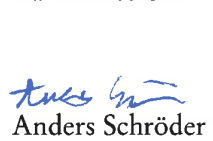
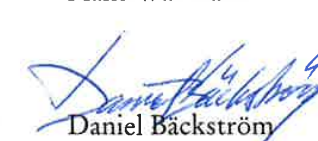
Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Hans Wallmark (M), Karin Enström (M), Beatrice Ask (M), Mikael Jansson (SD), Daniel Bäckström (C), Lotta Johnsson Fornarve (V), Allan Widman (L) samt Mikael Oscarsson (KD) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 1, 2, 3, 4, 5 och 6.

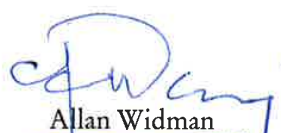
Stockholm den 20 december 2017


Björn von Sydow

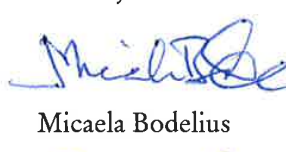
  
Kenneth G Forslund Åsa Lindestam Beatrice Ask

  
Karin Enström Hans Wallmark Mikael Jansson

  
Anders Schröder Daniel Bäckström Lotta Johnsson Fornarve

 
Allan Widman Mikael Oscarsson


Tommy Åkesson

  
Micaela Bodelius Adrienne Coyet Folke Johannes Malminen


Cecilia Winberg

1 Inledning

1.1 Rapportens avgränsningar

Försvarsberedningen lämnar i föreliggande rapport förslag rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Beredningen ska i en kommande rapport närmare analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. I den kommande rapporten ska beredningen också redovisa en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Då redovisas även konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utformningen av den militära verksamheten i totalförsvaret. Avvägningar och förslag rörande svensk säkerhetspolitik och tillhörande konsekvenser och ambitioner rörande den militära förmågan i perioden 2021 till och med 2025 presenteras därför senare. I syfte att åstadkomma en välavvägd helhet i det samlade totalförsvaret måste en avvägning göras mellan förslagen i denna rapport och de förslag som beredningen kommer att lämna i kommande rapport vilken ska redovisas senast den 14 maj 2019.

Enligt anvisningarna ska beredningen lämna förslag för totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021 till och med 2025. Den inriktning för försvaret som lades fast i propositionen *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska fullföljas och utgöra grunden för förslagen. Vidare framgår att utvecklingen av totalförsvaret ska utgå från behoven vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Totalförsvaret ska utgöra en krigsavhållande förmåga. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig.

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

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

Vidare framgår av 3 § i ovan nämnda lag att:

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

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

1.2 Målen för vår säkerhet och den breda synen på säkerhet

Försvarsberedningen presenterade 2006 ett förslag till strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1) där en bred syn på säkerhet lades fram. I beredningens följande rapporter (Ds 2007:46, Ds 2008:48, Ds 2013:33 och Ds 2014:20) utvecklades det breda perspektivet på säkerhet ytterligare. Beredningen har i dessa rapporter betonat vikten av en samlad syn på säkerhet som inkluderar olika sektorer.

Till det bredare säkerhetsarbetet måste också räknas skydd mot epidemier och smittsamma sjukdomar, kamp mot terrorism och organiserad brottslighet, att åstadkomma säkra transporter och pålitlig livsmedels- och läkemedelsförsörjning, skydd mot avbrott i energileveranser, motarbetande av klimatförändring och dess effekter, insatser för fred och global utveckling samt mycket annat.

Beredningens breda syn på säkerhet från 2006 har inkorporerats av regering och riksdag bl.a. i propositionen *Samverkan vid kris* –

för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) samt i försvarsinriktningsbesluten 2009 och 2015. I januari 2017 fastställdes av regeringen också en nationell säkerhetsstrategi utgående från det breda säkerhetsbegreppet. Där presenterar regeringen sin inriktning för det arbete som krävs för att värna Sveriges säkerhet.

Hoten mot vår säkerhet kan vara såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Typiska antagonistiska hot mot vår säkerhet kan vara krig, påverkanskampanjer och informationskrigföring, nätverksattacker inom cyberområdet, terrorism och användande av massförstörelsevapen. Därutöver finns en rad andra utmaningar och hot mot vår säkerhet som kan ha både antagonistiska och icke-antagonistiska inslag; exempelvis organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättssystem, hot mot mänskliga fri- och rättigheter, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värdegrunder, klimatförändringar, naturkatastrofer och pandemier.

Dessa utmaningar och hot är av olika dignitet och i vissa fall av mycket olika karaktär. Flera av dessa utmaningar och hot kan uppstå samtidigt och icke-antagonistiska hot eller kriser kan utnyttjas av en antagonistisk aktör för att uppnå sina syften, vilket kan inbegripa hot mot vår suveränitet och territoriella integritet samt ytterst rikets politiska oberoende och självständighet.

Försvarsberedningen föreslår att målen för vår säkerhet fortsatt ska gälla. Dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Försvarsberedningen noterar också de nationella intressen för vår säkerhet som regeringen identifierade i den nationella säkerhetsstrategin 2017. I strategin föreslås att dessa intressen ska vara vägledande för både synen på vår säkerhet och för det bredare säkerhetsarbetet. Regeringen framför att Sveriges nationella intressen för vår säkerhet är:

- att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa,
- att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner,

- att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter,
- att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande,
- att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde,
- att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks, samt
- att främja en regelbaserad multilateral världsordning.

Det breda perspektivet på säkerhet och åtgärder för att hantera hot mot säkerheten omfattar många politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor. Säkerhetsarbetet är en uppgift för hela samhället.

Ett starkt totalförsvar bidrar till målen för vår säkerhet och till att förstärka den fredstida krisberedskapen samt förmågan att bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det förutsätter att statsmakterna i utvecklingen av totalförsvaret så långt möjligt utformar resurser och förmågor för att även kunna bidra till den fredstida krisberedskapen och till internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Erfarenheterna och resurserna som utvecklats i arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap omhändertas i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. Samhällets grundläggande robusthet och motståndskraft utgör en grund för samhällets säkerhet och därmed också för den civila verksamheten i totalförsvaret.

Totalförsvarsplaneringen inklusive utvecklingen av den civila verksamheten i totalförsvaret ska utgå från Försvarsmaktens operativa planläggning för att möta ett väpnat angrepp.

2 Det säkerhetspolitiska läget

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Europas säkerhet och välbefinnande påverkas mer direkt än tidigare av konflikter i dess grannskap, både i öst och i syd. Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Rysslands aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim strider mot Förenta nationernas (FN) våldsförbud och har utmanat den europeiska säkerhetsordningen i grunden liksom de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa.

Försvarsberedningen avser presentera en uppdaterad och mer framåtblickande säkerhetspolitisk analys i beredningens slutrapport.

2.1 Några tendenser

Sverige är nära sammanflätat med omvärlden. Globaliseringen, med den i grunden positiva utvecklingen den medför, innebär att enskilda händelser snabbt kan få regionala och världsomspännande återverkningar. Vi är bl.a. beroende av att finansiella flöden och handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen. Globaliseringen ifrågasätts i flera länder och av olika grupper i samhället, vilket kan leda till samhällelig polarisering och bristande tilltro till demokratiska institutioner. Som en konsekvens har protektionistiska strömningar ökat under senare år.

Antalet och andelen fattiga i världen har minskat. Samtidigt förväntas globala flykting- och migrationsströmmar fortsätta att öka, bland annat på grund av konflikterna i delar av Afrika och Mellanöstern men också till följd av befolkningsökning, fattigdom, ojämlikhet, samt strävan efter bättre ekonomiska förhållanden. Klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten. Konkurrens om naturresurser och de flyktingströmmar som följer av detta förstärker pågående konflikter och ökar risken för att nya konflikter kan uppstå.

Utvecklingen i Europas södra närområde ger få förhoppningar om fred och stabilitet. Svaga statsbildningar och inrikespolitiska konflikter, t.ex. i Syrien, Irak, Libyen och Jemen, ofta underblåsta av utländska krafter och våldsbejakande grupperingar, får allvarliga konsekvenser i regionen och påverkar även Europa.

Digitalisering utgör en del av globaliseringen och bidrar till förutsättningar för välstånd och tillväxt. Datavolymer och bearbetningsförmågor i elektroniska kommunikationsnät, it-system och styrsystem ökar konstant. Det medför även att möjligheterna till antagonistisk påverkan genom cyberattacker och andra it-incidenter blir mångfalt fler. Cyberattacker och it-incidenter kan utgöra förstadier eller integrerade delar av en väpnad konflikt. Terrorism och våldsbejakande extremism utgör påtagliga säkerhetshot i stora delar av världen. På senare år har islamistiska våldsbejakande rörelser hotat säkerhet och utveckling i allt fler länder, ofta i länder som präglas av konflikt och svaga statsbildningar. Terroristattentaten genomförs ofta utanför Europas gränser, men under de senaste åren har flera europeiska länder inklusive Sverige drabbats.

Ökade främlingsfientliga och radikala nationalistiska strömningar i de europeiska länderna stärker inhemsk våldsbejakande extremism inom den s.k. vit makt-miljön. Parallellt kan våldsbejakande extremism inom vänsterextremistiska grupper i den s.k. autonoma miljön stärkas. Terrorister kan även vara ensamagerande och självradikaliserade individer, t.ex. som vid massmorden i Oslo och på Utøya i Norge.

En global omfördelning av makt pågår. Det sker en tyngdpunktsförskjutning av politisk, ekonomisk och militär makt mot Asien, särskilt mot Kina men också Indien.

Under den nuvarande amerikanska presidentadministrationens första tid vid makten har landets utrikes- och säkerhetspolitik i vissa avseenden präglats av oförutsägbarhet. Mångtydiga budskap i centrala frågor har genererat debatt och skapat viss osäkerhet i omvärlden. Budskapet "Amerika först", med en definition av amerikanska intressen såsom i första hand nationella, förefaller fortsätta att vara centralt för presidentadministrationen.

Försvarsfrågorna står åter högt på den politiska agendan i Europa. Den ryska aggressionen mot Ukraina har utmanat den europeiska säkerhetsordningen i grunden. Från att tidigare i hög grad varit inriktade på internationella insatser lägger många länder ett ökat fokus på territoriellt försvar och ökar sina försvarsutgifter. Europeiska unionen (EU) går mot ett fördjupat försvarssamarbete och Natos kollektiva försvarsgarantier står i centrum för Natos verksamhet.

Östersjön är vid sidan av Svarta havet den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Även i Arktis står intressen mot varandra. Samtliga länder runt Östersjön, utom Ryssland, är medlemmar i EU och flertalet även i Nato. Länderna är nära integrerade genom olika former av regionalt samarbete både i nordisk och i nordisk-baltisk kontext. Vissa regionala samarbeten inkluderar Ryssland, såsom Arktiska rådet, Barentsrådet och Östersjöstaternas råd.

Rysslands säkerhetspolitik har blivit allt mer konfrontatorisk mot USA, Nato och EU. Den ryska regeringen fortsätter att undergräva och utmana den internationella stabiliteten genom påverkanskampanjer mot enskilda länder, inblandning i val, provokativa och hotfulla uttalanden samt styrkedemonstrationer i form av militära omdispositioner. Mot bakgrund av den ryska ledningens politiska ställningstaganden kommer förmodligen det ryska ifrågasättandet av den europeiska säkerhetsordningen och av Natos säkerhets- och försvarspolitiska inriktning fortsätta. I en strävan att kunna säkra sitt eget maktinnehav, i en tid av ekonomisk stagnation, har den ryska regimen över tiden blivit alltmer inrikespolitiskt repressiv. Långtgående inskränkningar av yttrande- och mötesfrihet samt rättsliga åtgärder mot oppositionella är exempel på åtgärder som vidtagits.

De ryska försvarspolitiska ambitionerna har hittills inte avtagit trots att den ekonomiska tillväxten saktat ner väsentligt. Rysslands

militära förmåga i absoluta termer kommer fortsatt öka under hela den kommande tioårsperioden, på grund av de resurser som redan har investerats i bl.a. materiel och försvarsindustri i kombination med tillförsel av ny materiel och omfattande övningsverksamhet.

Medlemsstaterna i Nato och EU kommer sannolikt att på sikt få ökad effekt av sina försvarsansträngningar. Rysslands relativa militära styrkeövertag i vårt närområde består dock under de närmaste åren.

Kärnvapen spelar en central roll i rysk säkerhetspolitik, vilket manifesteras allt tydligare både nationellt och internationellt. Den strategiska kärnvapenarsenalen betraktas som en garant för avskräckning och global stabilitet. Ryssland prioriterar taktiska kärnvapen för att kompensera upplevda brister i den konventionella militära förmågan.

Globalt sett kommer kärnvapen även fortsättningsvis spela en roll vad gäller strategisk avskräckning och signalering. De dominerande kärnvapenstaterna är Ryssland och USA. Den modernisering och livstidsförlängning av kärnvapenarsenalen som USA inledde under Obama-administrationen bedöms fortsätta. Det ryska uppfyllandet av *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF-avtalet, är ifrågasatt. Förhandlingar om rustningskontroll bortom nya *Strategic Arms Reduction Treaty* (START), som löper ut 2021, förs ännu inte. *Non-Proliferation Treaty*, NPT-avtalet, är fortsatt grunden för globalt nedrustnings- och ickespridningsarbete. En översynskonferens äger rum 2020.

Nordkorea bedriver i allt snabbare takt sitt program för utveckling av såväl ballistiska robotar som kärnvapenstridsspetsar. Målsättningen är en operativ förmåga som inkluderar interkontinentala robotar, vilket skulle innebära omfattande implikationer för såväl regional som global säkerhet.

Det kärntekniska avtal som ingicks 2015 med Iran, *The Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), innebär att farhågorna rörande landets eventuella kärnvapenambitioner har adresserats. IAEA, som har till uppgift att verifiera avtalets genomförande, har hittills kunnat konstatera att Iran samarbetar och fullgör sina åtaganden i enlighet med JCPOA. Den amerikanska presidentadministrationen har dock uttryckt sitt starka missnöje med avtalet.

2.2 Internationella organisationer

Centrala normer, samarbeten och institutioner är idag ifrågasatta eller satta under tryck från olika håll. Internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ifrågasätts allt oftare. Det riskerar i förlängningen att leda till en försvagad roll för den regelbaserade multilaterala ordningen och därmed för den gemensamma säkerheten.

FN:s stadga utgör grunden för det kollektiva säkerhetssystemet. FN:s säkerhetsråd har av medlemsländerna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sverige har under 2017 och 2018 en plats som icke-permanent medlem i säkerhetsrådet. FN:s säkerhetsråd har visat handlingskraft i en rad konflikter. Samtidigt har säkerhetsrådet varit blockerat inför utvecklingen såväl i Ukraina som i Syrien, vilket påverkat förtroendet för FN:s förmåga att agera och hantera konflikter. FN:s verksamhet spänner över fredsfrämjande operationer, konfliktförebyggande, fredsbyggande och humanitära insatser vid konflikter och naturkatastrofer, till långsiktigt utvecklingssamarbete.

EU står inför en utveckling behäftad med osäkerheter och utmaningar. Till dessa hör det brittiska beslutet att lämna EU, det ökande stödet för anti-etablissemangspartier med udden riktad mot Europasamarbetet samt en viss oklarhet kring hur de bredare transatlantiska relationerna kommer att utvecklas i och med den nya amerikanska administrationen. EU är under tryck från kritiska och nationalistiska krafter i vissa medlemsländer, krafter som förstärkts av fortsatta ekonomiska utmaningar för statsfinanserna och migrationsströmmarna under senare år. Samtidigt finns inom flera ledande medlemsstater en motreaktion vars mål är ett mer effektivt och fördjupat EU-samarbete. Det kan innebära ett EU som utvecklas i olika hastigheter och riktningar.

EU förfogar över en bred uppsättning av säkerhetspolitiska instrument, däribland diplomati, handel, bistånd samt civila och militära insatser. Som en reaktion på den ryska aggressionen i östra Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim har EU:s medlemsstater enats kring bl.a. gemensamma ekonomiska sanktioner gentemot Ryssland, liksom inreseförbud och frysta

tillgångar för en rad fysiska och juridiska personer samt en icke-erkännandepolitik avseende den olagliga annekteringen av Krim.

I efterspelet till det brittiska beslutet att lämna EU har det tagits en rad initiativ för att fördjupa EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. I juni 2016, välkomnade EU:s stats- och regeringschefer en förnyad global strategi för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik som stakar ut en vision till grund för gemensamt agerande med målsättningen att stärka EU som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Detta följdes i december 2016 av rådsslutsatser som bland annat lade fast en ny ambitionsnivå för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Därefter har EU under 2017 inrättat en ny militär lednings- och planeringsfunktion för militära utbildningsinsatser och beslutat att inleda ett permanent strukturerat samarbete (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) mellan de medlemsstater som är villiga att ingå mer ambitiösa och politiskt bindande åtaganden. Steg har även tagits för att inrätta en europeisk försvarsfond för att stödja förmågeutveckling och forskning. Vidare stärks den civila krishanteringsförmågan. Sammanfattningsvis finns här flera faktorer som kommer att påverka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och försvarsdimensionen inom EU.

I juli 2016 undertecknade EU (kommissionen och rådet) och Nato en gemensam deklaration om fördjupat samarbete. Samarbetet grundas i insikten att hanteringen av Europas säkerhetsutmaningar kräver en samordnad ansats. Fokus ligger på sju konkreta områden, däribland kan nämnas gemensamma åtgärder för att möta s.k. hybridhot och cyberhot.

Nato är en organisation för ömsesidiga försvarsåtaganden mellan medlemsstaterna. Sedan 2014 har Nato vidtagit åtgärder för att förbättra förmågan till snabba insatser samt stärka Natos militära närvaro på de östra medlemmarnas territorium. Nato har bland annat etablerat en snabbinsatsstyrka, *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), i form av en multinationell brigad. Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016, beslutades om *Enhanced Forward Presence* (EFP), som innebär fyra bataljonsstridsgrupper på rotationsbasis till de baltiska länderna och Polen. Utöver ramnationsländerna Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA, bidrar även andra Nato-medlemmar med resurser. Den multilaterala sammansättningen ska förstärka avskräckningen då ett

angrepp omedelbart skulle involvera flertalet Nato-länder, inklusive de tre kärnvapenmakterna, vilket skapar ett tryck bland medlemsländerna att återropa artikel 5 i Washingtonfördraget.

Natomedlemmarna har även enats om att stärka samhällets motståndskraft inom ett antal områden, t.ex. livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och transporter.

Vid Natos toppmöte i Wales 2014 antogs målsättningen att medlemsländernas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP senast 2024. Enligt Nato får kostnader för att åstadkomma ett robust samhälle inte räknas in i tvåprocentsambitionen. Diskussionerna om bördefördelning har förekommit under en längre tid, men i och med den negativa säkerhetspolitiska utvecklingen och Trump-administrationen har trycket på medlemsländerna ökat. Det amerikanska engagemanget förefaller nu vara avhängigt av allierades och partnerländers egna försvarsansträngningar på ett sätt som skiljer sig från tidigare administrationer. Flera europeiska länder har under 2017 meddelat att man inom en nära framtid kommer att nå tvåprocentsnivån, andra att man kommer att nå nivån till 2024. Även Kanada har aviserat avsevärda satsningar.

Nato söker parallellt med närvaron i de östra medlemsstaterna stärka sin roll i terrorismbekämpning och främjande av säkerhet och stabilitet i syd, däribland i Svarta havs-regionen och i Medelhavet. Vid toppmötet i Bryssel i maj 2017 beslutades att Nato formellt blir medlem i koalitionen mot Daesh.

Efter det kalla krigets slut skars den amerikanska militära närvaron i Europa successivt ner. Obama-administrationen beslöt under 2012 att minska denna nivå ytterligare, men reviderade beslutet efter den ryska aggressionen mot Ukraina 2014. Sedan dess har USA stärkt sin militära närvaro i Europa för att återförsäkra allierade och avskräcka Ryssland. Mot bakgrund av nuvarande politiska inriktning och tillförda resurser kommer den amerikanska närvaron och förstärkningen av den militära förmågan i Europa att fortsätta under de kommande åren.

Som världens största regionala säkerhetsorganisation, med 57 deltagande länder i Europa, Centralasien och Nordamerika, verkar Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för att främja säkerhet och stabilitet utifrån en brett definierad syn på säkerhet. OSSE:s grundprinciper och säkerhetsbegrepp, den

européiska säkerhetsordningen, är hotade, främst genom den ryska aggressionen mot Ukraina. Därutöver ifrågasätter Ryssland i ökad grad OSSE:s arbete för mänskliga rättigheter och demokrati. Mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och demokrati utgör ett fundament för det breda säkerhetsbegreppet i OSSE. Utmaningarna för mänskliga rättigheter och demokrati är, utöver allt annat, även ett säkerhetspolitiskt problem.

Samtidigt som OSSE:s grundprinciper öppet ifrågasätts har organisationen sedan den ryska aggressionen mot Ukraina inleddes 2014 haft en central roll i form av närvaro i östra Ukraina genom övervakningsmissionen *Special Monitoring Mission*, SMM. OSSE har direkt och indirekt bidragit till militär transparens efter det kalla krigets slut, genom konventionell rustningskontroll och genom förtroendeskapande åtgärder. Instrument som *Open Skies* och Wiendokumentet fungerar fortsatt, även om tillämpningen förknippas med politiska svårigheter. Avtalet om *Conventional Forces Europe* (CFE) praktiska betydelse får betraktas som liten. Behovet av fungerande konventionell rustningskontroll i Europa, med tillhörande förtroendeskapande regimer, har ökat i takt med det försämrade omvärldsläget. En dialog om förtroendeskapande åtgärder på det militära området har under 2017 initierats i OSSE, men är förknippad med stora utmaningar.

3 Svensk säkerhetspolitik

Försvarsberedningen erinrar om den inriktning för svensk säkerhetspolitik som redovisas i försvarsinriktningsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). Enligt detta beslut syftar Sveriges säkerhetspolitik ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Vi måste kunna värna vår suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska uppnå målen för vår säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota rikets suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och totalförsvaret.

Beredningen noterar att säkerhetspolitiken genom vårt stöd till FN ska bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom sitt medlemskap i EU solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. Vårt samarbete med Nato ger oss möjlighet att utveckla totalförsvarets sammantagna förmåga och att bidra till kvalificerade internationella krishanteringsinsatser samt bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. En stats rätt till

enskilt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som regleras i artikel 51 i FN-stadgan. Denna princip utgör utgångspunkten för de försvarsförpliktelser som återfinns i Natofördragets artikel 5 och i artikel 42.7 i EU:s Lissabonfördrag.

Försvarsberedningen erinrar om att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten ska fördjupas. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Vikten av ett fördjupat samarbete med Finland ska framhållas. Samarbetet med Finland omfattar även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Beredningen noterar att OSSE verkar för att främja säkerhet och stabilitet i regionen utifrån en bred syn på säkerhet som omfattar såväl militär rustningskontroll som mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och demokrati. Organisationens särskilda styrka ligger bl.a. i dess breda krets av deltagande stater, den konfliktförebyggande verksamheten, det breda spektrumet av institutioner och instrument som medger snabb och flexibel konflikthantering samt den utbredda fältnärvaron. Sverige ska fortsatt aktivt stödja OSSE och verka för att upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen.

Enligt försvarsbeslutet ska Sverige fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter utvecklat synen på den svenska solidariska säkerhetspolitiken. I försvarsbeslutet 2015 betonas att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet.

Försvarsberedningen konstaterar att den etablerade svenska unilaterala solidaritetsförklaringen, som har ett brett politiskt stöd i riksdagen, omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt

land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Beredningen erinrar om att den svenska solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och de bilaterala och regionala försvarssamarbetena som Sverige ingår i inte omfattar några ömsesidiga förpliktelser och är därför ingen ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. Det nordiska samarbetet är ett komplement till, och inte en ersättning för, de existerande samarbetena inom EU och Nato.

Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Den solidariska säkerhetspolitiken och solidaritetsförklaringen förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra länder och organisationer och det ställer också krav på att kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

4 Totalförsvaret idag

4.1 Aktörer i totalförsvaret

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret.

4.1.1 Statsledningen – riksdagen och regeringen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling, även i krig. Som framgår av 15 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) kan vid krig eller krigsfara en krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Delegationen består av riksdagens talman och 50 proportionellt valda ledamöter, vilka utses redan i fredstid. Syftet med delegationen är att det i varje läge ska finnas ett proportionellt sammansatt organ som är stort nog att vara representativt, men samtidigt inte är större än att det kan fungera under speciella förhållanden, i andra lokaler och på andra platser än där riksdagen normalt sammanträder. Krigsdelegationen syftar också till att minska riskerna för att mindre grupper av riksdagsledamöter i ett krisläge gör anspråk på att ha övertagit riksdagens funktioner.

Regeringen styr riket och verkställer det riksdagen har beslutat. Om riket är i krig och varken riksdag eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter får regeringen ta över uppgifterna i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen har mandat att på egen hand besluta om beredskapshöjande åtgärder samt om att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp.

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

4.1.2 Militärt försvar

Försvarmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarmakten som med stöd av andra aktörer ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Som framgår av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten är Försvarmakten den myndighet som med militära medel ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarmakten ska vidare upptäcka och avvisa kränkningar mot det svenska territoriet. Myndigheten ska dessutom värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt kunna förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Myndigheter som Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (FRA) har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret i deras roll som stödmyndigheter till Försvarmakten.

4.1.3 Civilt försvar

Den civila verksamheten i totalförsvaret är inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs bl.a. av statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund. Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och ska planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap.

Vissa myndigheter har enligt dagens regelverk ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd

beredskap. Dessa myndigheter är bevakningsansvariga myndigheter och har enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap bl.a. skyldigheter att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sina respektive ansvarsområden vid höjd beredskap. Det handlar t.ex. om att ta ut, utbilda och öva berörd personal samt att anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheterna behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap. De bevakningsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Myndigheterna har också skyldigheter att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde, inklusive vidtagna och planerade åtgärder, samt att lämna underlag till Försvarsmakten enligt särskilda föreskrifter.

Bland de bevakningsansvariga myndigheterna, samt inom civilt försvar i stort, har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en särskild roll. Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom civilt försvar. Som framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap är länsstyrelsen vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska bland annat särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. För det fall riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, eller om omedelbara åtgärder måste vidtas, får länsstyrelsen inom sitt område fullgöra vissa av regeringens uppgifter.

Landsting/regioner och kommuner är viktiga aktörer på den regionala respektive den lokala nivån. Deras uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid

extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i tillhörande förordning (2006:637). Landsting/regioner och kommuner ska ha planer för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap med information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen. Vid höjd beredskap ansvarar landstingsstyrelsen för ledning av den civila hälso- och sjukvården samt övrig verksamhet inom det civila försvaret som landstinget bedriver, t.ex. kollektivtrafik. I kommunerna ansvarar kommunstyrelsen under höjd beredskap för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommuner har ett geografiskt områdesansvar och vid höjd beredskap ska kommunstyrelsen vidare verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Näringslivet utgör därmed också en viktig del av totalförsvaret. Det finns lagstadgade krav på näringslivet att delta i totalförvarsplaneringen, t.ex. är företag skyldiga att bidra med de uppgifter om sin verksamhet som en totalförvarsmyndighet kan behöva för sin planering.

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna placerar även ett stort antal personer på specialistbefattningar och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar även till att totalförsvaret har en bredare förankring hos befolkningen.

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

4.2 Samordning i totalförsvaret

Enligt nuvarande försvarspolitiska inriktning 2016-2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) utgår planeringen för det civila försvaret från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ger en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Vidare anges att det finns uppenbara fördelar med att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap. Det är därför viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret.

Ansvarsprincipen ställer krav på samordning. På lokal nivå har kommunerna ett geografiskt områdesansvar som innebär att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs av olika aktörer i kommunen samordnas. På regional nivå ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna samt i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. På nationell/central nivå vilar det geografiska områdesansvaret på regeringen. Regeringen utövar ansvaret med stöd av de centrala myndigheterna.

Samverkan mellan det civila och militära försvaret sker på central nivå mellan Försvarsmakten och MSB samt andra statliga myndigheter. På den regionala nivån sker samverkan mellan Försvarsmaktens fyra regionala staber och länsstyrelserna, och på den lokala nivån, med kommunerna samt andra relevanta aktörer inom det civila försvaret.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap bedrivs de bevakningsansvariga myndigheternas planering i sex samverkansområden: teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. Syftet med arbetet i samverkansområdena är att myndigheternas planering ska samordnas. I samverkansområdena ingår även andra aktörer, som är utpekade av MSB eller adjungerade av myndigheterna i respektive samverkansområde. Därför deltar även kommuner, landsting och Försvarsmakten i samverkansområdena.

4.3 Rättslig reglering

Sverige har en omfattande rättslig reglering för hur det svenska samhället ska fungera under höjd beredskap och i krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer. Utgångspunkten för regelverket är att Sverige ska utgöra en rättsstat även i krig. Sverige tillämpar inte s.k. undantagstillstånd, vilket ger staten möjlighet att åsidosätta grundlagen om samhället är hotat. Detta har ansetts vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider. Istället har svenska lagstiftares strävan varit att i fred utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt. Kunskap kring vilka regler som gäller under höjd beredskap och i krig samt förutsägbarhet om tillämpningen ger även berörda aktörer förutsättningar att planera och förbereda sig för dessa typer av tillstånd.

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

Samhällets omställning från fred till krig måste kunna ske skyndsamt för att få avsedd verkan. Likaså måste beslut inom den offentliga verksamheten många gånger kunna fattas och verkställas snabbare under krigsförhållanden än vad som normalt är fallet. Beslutsfattande och viktiga samhällsinstitutioner måste också fungera under krig och krigsfara. I 15 kap regeringsformen (RF) ges de grundläggande förutsättningarna för en sådan ordning genom att vissa befogenheter vid krig och krigsfara kan delegeras från riksdagen till regeringen samt från regeringen till förvaltningsmyndigheter. I 15 kap 6 § RF ges regeringen med stöd av bemyndigande i lag befogenhet att vid krig eller krigsfara meddela föreskrifter genom förordning som enligt grundlag annars skulle meddelas genom lag.

I 15 kap 8 § RF ges regeringen en befogenhet att vid krig eller krigsfara delegera uppgifter till underordnande myndigheter. Ett sådant bemyndigande återfinns i 12 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Denna lag ger i övrigt legala möjligheter för regeringen att under krig och krigsfara besluta om att förenkla formerna för beslutsfattandet inom viktiga offentliga organ som kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar. Den skapar också möjligheter för riket att fortsatt fungera även under krig och krigsfara, t.ex. genom att regeringen kan överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra regeringens uppgifter för det fallet riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas.

Regeringsformen innehåller grundläggande bestämmelser för situationen om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Regeringen får enligt 15 kap. 13 § RF sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket. Det är regeringens sak att under konstitutionellt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter. Det är också regeringens sak att bedöma när den fientliga aktiviteten har nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Den s.k. 11-septemberutredningen (SOU 2003:32) har pekat på den nytolkning av artikel 51 i FN-stadgan som skett och anför att bestämmelsen numera bör anses innebära att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del av denna för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när angreppet inte härrör från en främmande stat.

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

att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

Regeringen fattar beslut om höjd beredskap under konstitutionellt ansvar. Det är upp till regeringen att bedöma när sådana förhållanden inträder som kan motivera ett beslut om höjd beredskap. Möjligheten att kunna fatta beslut när regeringen bedömer att det råder krigsfara eller sådana andra utomordentliga förhållanden som faller in under lagstiftningen ger även förutsättningar att besluta om höjd beredskap innan Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och befinner sig i krig. Ett sådant beslut kan i sig verka avhållande och därmed bidra till att förebygga ett förestående angrepp. Dessa bestämmelser ger i realiteten regeringen ett betydande mått av handlingsfrihet att fatta beslut om att höja beredskapen.

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

I IKFN-förordningen ingår uppdrag och mandat till Försvarsmakten att skydda svenskt territorium vid fientliga handlingar och/eller våldshandlingar från en annan stat. Enligt IKFN-förordningen ska bl.a. vapenmakt utan föregående varning tillgripas mot utländska statsfartyg eller statsluftfartyg från vilka våldshandlingar begås. Vapenmakt ska också tillgripas utan föregående varning om utländska statsfartyg överskrider den

svenska territorialvattengränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt. IKFN-förordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig.

I fredstid har rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter, såsom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, mandat och befogenheter att ingripa mot olika typer av antagonistisk verksamhet. Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga och ingripa mot brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Säkerhetspolisen förebygger och förhindrar brott mot Sveriges säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen.

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

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

Bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och landsting m.fl. att vidta förberedelser för sin verksamhet under höjd beredskap och åtgärder under höjd beredskap finns vidare bl.a. i lagen om totalförsvar och höjd beredskap, lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Det finns ett betydande antal lagar och förordningar som blir tillämpliga vid ett beslut om höjd beredskap eller efter ett särskilt

beslut från regeringen. Vid ett beslut om högsta beredskap och beredskapslarm ska dessa bestämmelser omedelbart tillämpas i sin helhet. Det rör sig bland annat om förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262). Förfogandelagen ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster, t.ex. sådana som ägs av näringslivet eller enskilda individer, i syfte att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens ofrånkomliga behov. Ransoneringslagen ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av vissa förnödenheter, i syfte att tillgodose folkförsörjningens och totalförsvarets behov. Den arbetsrättsliga beredskapslagen innebär att ett antal arbetsrättsliga regler ska tillämpas med ändringar eller tillägg, t.ex. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1982:80) om anställningsskydd. När den arbetsrättsliga beredskapslagen är i tillämpning upphör vissa arbetsrättsliga lagar att gälla, t.ex. lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Ovanstående lagar ger staten förutsättningar att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt få tillgång till privata resurser för att på så sätt gynna de samlade försvarsansträngningarna.

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utgör också en mycket viktig beståndsdel av den rättsliga regleringen. Lagen ger förutsättningar att få tillgång till personal i totalförsvaret, ytterst genom att staten får tillämpa tvångsmedel. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige (2 §). Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värn- och civilplikt förutsätter sedan 2010 att regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap beslutat om det. Regeringen aktiverade genom regeringsbeslut den 11 december 2014 skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning för totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i ett krigsförband. Regeringen fattade den 2 mars 2017 beslut om aktivering av skyldigheten att fullgöra värnplikten i form av grundutbildning och att genomgå mönstring. Totalförsvarspliktiga kallas därmed till mönstring fr.o.m. hösten 2017 för inskrivning till grundutbildning

med värnplikt fr.o.m. 2018. Civilplikten utnyttjas i dagsläget inte, men kan på motsvarande sätt som värnplikten återaktiveras. Allmän tjänsteplikt kan beslutas av regeringen när det råder höjd beredskap.

Försvarsberedningen understryker vikten av att det finns en god författningsberedskap, dvs. att den svenska författningen innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter och för att det svenska samhället ska fungera i laga former även under kriser och i krig. Försvarsberedningen konstaterar att nuvarande regelverk ger en bred uppsättning legala instrument för att mobilisera och dra nytta av samhällets samlade resurser i syfte att nå största möjliga försvarseffekt. Beredningen anser att regelverket ger regeringen handlingsfrihet och flexibilitet att besluta om beredskapshöjningar samt om åtgärder som kan underlätta de samlade försvarsansträngningarna och säkerställa samhällets funktionalitet och beslutsförmåga. Beredningen anser därmed att det finns grundläggande legala förutsättningar för att kunna hantera såväl gräzonsproblematik som krig.

Beredningen noterar att de allmänna kunskaperna om regelverket är begränsade och att planeringen för att tillämpa författningen endast har inletts hos myndigheter och andra aktörer. Under många år har regelverket inte heller använts i övningar och därmed inte prövats i någon större utsträckning hos berörda aktörer.

Beredningen bedömer att delar av författningen kommer att behöva genomgå en översyn och att ny författning kan behöva tillkomma. Den 23 mars 2017 beslutade regeringen, bl.a. efter ett tillkännagivande av riksdagen, t.ex. att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ska kartlägga och analysera det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot samt bedöma om det finns behov av författningsåtgärder vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda. Kommittén ska även bl.a. bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur (dir. 2017:13). Säkerhetsskyddslagstiftningen, som innehåller bestämmelser om skydd av verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet, är i

dagsläget också föremål för översyn (mot bakgrund av SOU 2015:25).

I takt med att totalförsvarsplaneringen fortskrider kommer sannolikt behov av revideringar och kompletteringar av författningen att identifieras. Vidare kan de förslag som Försvarsberedningen lämnar i denna rapport komma att ge upphov till ny eller reviderad författning.

Försvarsberedningen bedömer att det kommer att vara fortsatt viktigt, även under nästa försvarsbeslutsperiod 2021–2025, att öka myndigheternas och andra aktörers kunskap och förståelse för regelverket samt att planera för tillämpningen av gällande författning. I detta ingår att genomföra planering och övningar där regelverket tillämpas. På så vis kan också brister i den rättsliga regleringen identifieras och omhändertas. Övningar bidrar till att berörda aktörer skapar en gemensam tolkning av regelverket i syfte att underlätta tillämpningen.

4.4 En återupptagen planering för höjd beredskap och krig

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. I den försvarspolitiska inriktningen konstateras att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas. Planeringen för totalförsvaret har därför återupptagits. Mot bakgrund av den försvarspolitiska inriktningen fattade regeringen i december 2015 beslut om ett antal sammanhängande uppdrag och anvisningar till berörda myndigheter.

Försvarsmakten och MSB fick i uppdrag att redovisa ett förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Försvarsmakten och MSB fick också i uppdrag att göra en bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från myndigheterna inom det civila försvaret inför och vid höjd beredskap samt en bedömning av myndigheternas möjligheter att tillhandahålla sådant stöd.

De bevakningsansvariga myndigheterna inom det civila försvaret fick i uppdrag att återuppta sin planering för höjd beredskap.

Planeringen för det civila försvaret ska ta sin utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar hela hotskalan och samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med beredskapsplaneringen för fredstida krissituationer.

Enligt särskilda anvisningar fick Försvarsmakten vidare i uppdrag att med stöd av MSB snarast möjligt ge de bevakningsansvariga myndigheterna tillgång till relevanta delar av planeringen avseende väpnat angrepp.

Försvarsmakten och MSB inkom den 10 juni 2016 med ett förslag till grundsyn i enlighet med regeringens uppdrag. Grundsynen omfattar en beskrivning av gällande förutsättningar och politisk inriktning, identifierade behov, en handlingsplan för vägen framåt samt en gemensam syn på hotbild som utgångspunkt för planeringen. Den 9 juni 2017 inkom Försvarsmakten och MSB med en samlad bedömning avseende möjligheten för Försvarsmakten att vid höjd beredskap få stöd från det civila försvaret. I rapporten analyseras vilken förmåga de bevakningsansvariga myndigheterna har att tillgodose Försvarsmaktens behov av stöd inom sju områden: sjukvård och läkemedelsförsörjning, data- och telekommunikation, informationsdelning och lägesbild, livsmedelsförsörjning, transporttjänster, drivmedel och infrastruktur.

De bevakningsansvariga myndigheternas arbetslägesredovisningar om den återupptagna totalförvarsplaneringen visar bl.a. att medvetenheten och kompetensen kring totalförvarsfrågorna har ökat hos myndigheterna, att samverkan mellan myndigheterna och Försvarsmakten har förbättrats samt att perspektivet höjd beredskap har börjat integreras i befintliga processer för krisberedskap och inom myndigheternas egen verksamhet. Myndigheterna pekar samtidigt på en rad utvecklingsbehov, inte minst behovet av förstärkt långsiktig resurstilldelning samt tydlighet kring ambitionsnivåer och prioriteringar i planeringen.

Utifrån de redovisningar som löpande har inkommit har regeringen fattat beslut om ett antal förtydligande styrningar och uppdrag inom olika områden. Regeringen har bland annat gett ett gemensamt uppdrag till Försvarsmakten och MSB att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020. I

uppdraget ingår att, genom t.ex. utbildningar, övningar, metodstöd och andra förmågehöjande insatser, stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner senast 2018 krigsplacerar sin personal samt stärker sin förmåga inom ett antal områden.

MSB har även fått i uppdrag att ta fram samhällsinformation i syfte att öka människors kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser samt för höjd beredskap och ytterst krig. MSB redovisade i december 2017 ett förslag om hur den återupptagna planeringen för det civila försvaret bör utvecklas inom kommuner och landsting. Myndigheten har i arbetet överlagt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i syfte att uppnå samsyn kring uppgifter och ersättning.

Regeringen har även uppdragit åt Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen att redovisa respektive myndighets vidtagna och planerade åtgärder för att vidareutveckla krisberedskapen, det civila försvaret och förmågan att hantera olika händelser och situationer som t.ex. stora olyckor, naturhändelser, antagonistiska hot, höjd beredskap och ytterst krig.

Inom det militära försvaret vidtas en rad åtgärder för att stärka försvarsförmågan, vilket i sin tur bidrar till den samlade förmågan i totalförsvaret. Den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020 innebär en ominriktning av Försvarsmaktens verksamhet från ett insatsförsvaret med huvudfokus på att genomföra internationella insatser till ett försvaret med huvudsakligen nationell tyngdpunkt. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter vid höjd beredskap krigsorganiseras och krigsplaceras. En ökad övningsverksamhet genomförs och ny materiel tillförs i syfte att öka krigsförbandens krigsduglighet, dvs. förmågan att möta ett väpnat angrepp. Beredskapskraven på krigsförbanden skärps.

I vårändringsbudgeten för 2017 tillskötts ytterligare medel om totalt 500 miljoner kronor för att förstärka totalförsvaret. Av dessa avsattes 60 miljoner kronor till kommuner och landsting samt 15 miljoner kronor till länsstyrelserna i syfte att stärka beredskapsplaneringen. MSB fick 10 miljoner kronor för att förstärka det psykologiska försvaret och samhällets motståndskraft mot it-angrepp. Försvarsmakten mottog också förstärkta resurser för att bl.a. öka beredskapen och tillgängligheten hos krigsförbanden.

Den 16 augusti 2017 överenskom Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet att tillföra 2,7 miljarder kronor per år till totalförsvaret under perioden 2018–2020, dvs. totalt 8,1 miljarder kronor. I första hand prioriteras åtgärder för att säkerställa genomförandet av 2015 års försvarsbeslut under perioden t.o.m. 2020. Därutöver prioriteras åtgärder för att ytterligare förstärka förmågan under innevarande inriktningsperiod samt säkerställa att den militära förmågan och förmågan inom totalförsvaret kan öka efter 2020.

Av de 8,1 miljarderna beräknas ca 1,3 miljarder kronor för åtgärder inom det civila försvaret. Resurserna tillförs för att säkerställa att kommuner, landsting, länsstyrelser och bevakningsansvariga myndigheter kan fullfölja och intensifiera planeringen för det civila försvaret. MSB tilldelas ytterligare resurser för att förstärka informationssäkerheten och det psykologiska försvaret. Vidare innebär förstärkningarna ökade resurser för planeringen inom områdena transporter, räddningstjänst, befolkningsskydd, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, säkerhet, hälso- och sjukvård samt livsmedelsförsörjning. Resurser avsätts även för att genomföra ett projekt om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län 2018–2020.

Inom det militära försvaret kan förstärkningarna möjliggöra bl.a. ökad förbandsverksamhet och bättre beredskap, mer resurser för underhåll och vidmakthållande, utökad anskaffning av mängdmateriel, förnödenheter och reservdelar. Antalet platser på officersutbildningen ökar liksom antalet soldater som grundutbildas med plikt samt antalet kontinuerligt tjänstgörande. En förstärkning av Försvarsmaktens regionala staber sker för att möjliggöra ökad samverkan med aktörer inom totalförsvaret.

Det planeringsarbete som inletts kommer efterhand att ge ytterligare underlag om vilka behov som finns inom totalförsvaret. Dessa resultat kommer att bli föremål för en fördjupad analys under återstoden av försvarsbeslutsperioden.

4.5 En samlad förmåga i totalförsvaret

4.5.1 Ett förändrat samhälle

Som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 samt 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig. En systematisk planering liksom andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap har därför under lång tid inte bedrivits i Sverige. Som en följd har stora delar av det tidigare omfattande totalförsvaret avvecklats, inte minst på den civila sidan där fokus istället har legat vid att utveckla beredskapen för fredstida kriser och samhällsstörningar. Även för Försvarsmakten har tyngdpunkten för myndighetens arbete legat vid genomförandet av internationella insatser snarare än planering och förberedelser för krig.

Samhället har genomgått stora förändringar sedan Sverige senast bedrev en planering för totalförsvaret. Globaliseringen har inneburit att infrastruktursystem och försörjningsflöden av varor och tjänster har sammankopplats med andra länder i en högre utsträckning än tidigare. Inom samhället finns i sin tur ett ömsesidigt beroende mellan olika sektorer. De flesta områden är beroende av tillgång till el, it och elektroniska kommunikationer, transportinfrastruktur, drivmedel, förnödenheter, finansiella tjänster m.m. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer. Flertalet av dessa områden har inte någon omfattande redundans utan förutsätter ostörda flöden för att verksamheten ska fungera. Ett ostört flöde av varor och tjänster såväl inom landet som från andra länder kommer dock troligen inte att kunna upprätthållas under krig eller krigsfara. En störning eller avbrott i försörjningsflöden kan således komma att påverka stora delar av samhället.

Digitaliseringen har inneburit betydande förändringar av det svenska samhället. Digital teknik genomsyrar idag hela vår vardag. Internet har gått från att vara viktig infrastruktur till att bli infrastrukturen för all annan infrastruktur. Systemen för elektroniska kommunikationer är inte dimensionerade för att hantera påfrestningar vid krig eller krigsfara.

Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs i dag i stor utsträckning av privata aktörer. Detta ställer

delvis andra krav på totalförvarsplaneringen eftersom staten inte har möjlighet att styra och inrikta näringslivet på motsvarande sätt som offentlig verksamhet. För att möjliggöra kostnadseffektivitet verkar delar av näringslivet enligt principen *lean production just in time*, där resurser finns för leverans via avrop snarare än i lager. Det innebär sårbarhet för det fallet störningar eller avbrott i försörjningsflöden skulle uppkomma.

Sedan kalla krigets slut har även Försvarsmakten genomgått genomgripande organisations- och infrastrukturförändringar. Ett stort antal regementen och flottiljer med tillhörande krigsförband har avvecklats liksom infrastruktur och andra resurser. I takt med att myndighetens egna resurser minskat har Försvarsmaktens beroende av civila resurser ökat. Försvarsmakten är idag i hög grad avhängig av att det övriga samhället fungerar för att kunna bedriva sin verksamhet. Försvarsmakten behöver bl.a. ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transporterresurser, el, elektroniska kommunikationer, förnödenheter m.m. från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter. Det gäller såväl i fred som i krig. Försvarsmakten är också beroende av stöd från försvarsindustrin för att upprätthålla förmågan i flera centrala system i det militära försvaret.

Sveriges befolkning präglas alltmer av mångfald. Det är en tillgång för ett litet, öppet land. Det ställer samtidigt krav på att bygga ett samhälle som håller ihop och på att motverka segregation i syfte att undvika sociala spänningar och klyftor i samhället. Ett samhälle som håller ihop, med förtroende för statsledning och myndigheter samt tillit människor emellan är också viktiga faktorer för att kunna motstå påverkan och säkerställa försvarsviljan.

Avsaknaden av en planering för höjd beredskap och krig har fört med sig att allmänhetens kunskap om totalförsvaret idag är mycket begränsad. Den gynnsamma säkerhetspolitiska situation som har varit rådande i Europa och västvärlden har också inneburit att perspektivet höjd beredskap och krig ter sig främmande för många människor. Medvetenheten och kunskapen om hur samhället kan påverkas av ett väpnat angrepp och hur man som invånare bör agera om kriget kommer behöver därför förbättras. Detta är en viktig fråga eftersom förmågan i totalförsvaret till stor del bygger på försvarsviljan hos befolkningen.

4.5.2 Organisation, inriktning och finansiering

Den återupptagna planeringen för det civila försvaret ska så långt som möjligt bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Utgångspunkten är att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Försvarsberedningen bedömer att arbetet med krisberedskapen gör att det idag finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och robusthet i samhället. Det lägger grunden till förmågan att skydda befolkningen, minska samhällets sårbarhet, hantera störningar och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Beredningen konstaterar samtidigt att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de påfrestningar som ett krig medför. Samhället saknar därför flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig.

Ansvarsprincipen utgör en viktig grund i krisberedskapssystemet och ska upprätthållas så långt som möjligt också i det civila försvaret. Principen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, om inget annat reglerats, också har ansvaret under en kris och vid höjd beredskap. Försvarsberedningen har i rapporten *Försvaret av Sverige, starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) konstaterat att denna princip bör kompletteras med ett övergripande, centralt ansvar för att prioritera försvarsansträngningarna. Beredningen konstaterade också att förmågan till samverkan och ledning i kris behöver förbättras. I dagsläget finns otydligheter vad gäller ansvars- och ledningsförhållanden på olika nivåer i samhället samt inom olika samhällssektorer, vilket försvårar möjligheterna att åstadkomma samordning samt att genomföra prioriteringar. På central myndighetsnivå saknas tydliga tvärsektoriella mandat att stödja regeringen med att samordna, och prioritera beredskaps- eller försvarsåtgärderna inom det civila försvaret.

Brister vad gäller ledning och samordning finns också på regional nivå. Flera statliga aktörer, bl.a. MSB, Försvarsmakten och länsstyrelser, har lyft fram att länen i flertalet fall är för små enheter, både resursmässigt och ledningsmässigt, för att kunna hantera den samordning och prioritering av civila resurser inom totalförsvaret som krävs. Länen utgör idag inte heller en gemensam

områdesindelning för verksamhet inom den offentliga sektorn. Centrala aktörer i totalförsvaret såsom Försvarsmakten, polisen, länsstyrelserna och landstingen har olika geografiska områdesindelningar vilket försvårar samordning av försvarsansträngningarna.

Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap har alla myndigheter en skyldighet att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Det saknas dock tydliga strategiska inriktningar och ambitionsnivåer för att beredskapsplaneringen effektivt ska kunna inriktas mot att skapa en sammanhållen totalförsvarsplanering. Det rör bl.a. planering för att klara en mer omfattande störning eller avbrott i viktiga försörjningsflöden, lagerhållning av strategiska varor som t.ex. vissa livsmedel, läkemedel eller drivmedel, behov av manuella eller analoga reservsystem för vissa centrala funktioner för det fall elektroniska kommunikations- och/eller it-nät skulle slås ut.

Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som idag bedrivs. Det är därför avgörande att näringslivets aktörer engageras i planeringen för totalförsvaret på alla nivåer. Trots detta har näringslivet i mycket liten utsträckning involverats i den återupptagna beredskapsplaneringen. Lagstiftningen ger långtgående möjligheter för staten att förfoga över privata resurser om det behövs för försvarsberedskapen, men sådant förfogande behöver planeras för att kunna tillämpas.

Den återupptagna beredskapsplaneringen har fram till 2017 bedrivits inom ramen för tillgängliga resurser. Flera myndigheter har utnyttjat möjligheten att söka medel via anslaget 2:4 Krisberedskap. Detta anslag omfattar årligen ca en miljard kronor för särskilda satsningar inom krisberedskapsområdet, bl.a. åtgärder vid kommuner och landsting utifrån lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret. I nuläget är det främst tidsbegränsade utvecklingsprojekt som finansieras med anslaget. Endast i mindre utsträckning rör det sig om långsiktig finansiering av beredskapsåtgärder. Finansiering av långsiktiga åtgärder ska ske genom bevakningsansvariga myndigheters förvaltningsanslag, i enlighet med ansvarsprincipen.

Flera bevakningsansvariga myndigheter, kommuner och landsting har lyft fram långsiktig finansiering som en central fråga för att åstadkomma en stärkt förmåga i totalförsvaret. På kort sikt handlar det om att kunna avsätta tillräckliga personella resurser för beredskapsplanering, utbildning samt övning och på längre sikt att finansiera beredskapshöjande åtgärder som t.ex. robusta sambandsmedel och alternativa ledningsplatser. I och med de politiska överenskommelser som har fattats under 2017, dels om att tillföra medel i vårändringsbudgeten för 2017 och dels om utökade resurser från 2018, har delar av denna problematik omhändertagits. Det är dock viktigt att tillräckliga resurser säkerställs även under nästkommande försvarsbeslutsperiod 2021–2025.

Ytterligare en viktig fråga är vilka finansieringsprinciper som bör vara vägledande inom totalförsvaret, i synnerhet inom det civila försvaret. Det bör finnas en etablerad process och förmåga att göra avvägningar rörande hur resurserna för beredskapsförberedelserna lämpligast bör fördelas, både vad gäller geografiska områden och sektorer. Detta hänger även ihop med frågan om lednings- och ansvarsförhållanden i totalförsvaret.

4.6 Förmågan i totalförsvaret 2020 samt behov 2021–2025

Försvarsberedningen konstaterar att planeringen för totalförsvaret har återupptagits hos statliga myndigheter samt till viss del även hos landsting och kommuner. Näringslivet deltar än så länge i mycket liten utsträckning i planeringen men likväl kan en ökad medvetenhet skönjas hos vissa privata aktörer kring totalförsvarsfrågorna. I takt med att planeringen fortskrider och MSB sprider ett nationellt informationsmaterial om krisberedskap och totalförsvar bedöms medvetandegraden öka i samhället och fler aktörer kommer att involveras i arbetet. De ekonomiska förstärkningar som tillförts under 2017 samt från 2018 kommer möjliggöra en intensifiering av planeringen hos offentliga aktörer som bevakningsansvariga myndigheter, kommuner och landsting.

Projektet om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län syftar till en ökad förmåga på Gotland.

Försvarsberedningen ställer sig positiv till detta projekt och betonar att projektet utgör en viktig del i att skapa reella totalförsvarsförmågor på ön. Beredningen understryker vikten av att det ur Gotlandsprojektet kan dras erfarenheter rörande utformningen av totalförsvaret i hela landet, samtidigt som Gotlands särskilda förutsättningar beaktas. De förslag som Försvarsberedningen lämnar i denna rapport som är relevanta för uppbyggnaden av totalförsvaret på Gotland bör i möjligaste mån beaktas i projektet.

Försvarsberedningen konstaterar att den återupptagna planeringen för totalförsvaret utgår från en låg nivå. Under närmare två decennier har systematisk planering och andra aktiva förberedelser för höjd beredskap inte bedrivits. Det kommer därmed att ta tid för arbetet att nå resultat. Arbetet med krisberedskapen gör samtidigt att det finns erfarenheter, strukturer och en grundläggande förmåga att motstå påfrestningar som arbetet kan utgå ifrån.

De förändringar som samhället genomgått sedan kalla krigets slut ger sammantaget nya förutsättningar för den totalförsvarsplanering som nu återupptagits. Statliga myndigheter med viktiga funktioner i totalförsvaret har omstrukturerats och avvecklats. Stora delar av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs idag av aktörer inom näringslivet. Samhällets olika sektorer är ömsesidigt beroende av varandra och av obrutna flöden inom och utom landet. Teknologiutvecklingen innebär nya möjligheter men också sårbarheter. Försvarsmaktens beroende av civila resurser har dessutom ökat markant i takt med att myndighetens egna resurser har reducerats.

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten under nuvarande försvarsinriktningsperiod 2016–2020 genomgår en omfattande reform med syftet att ominrikta verksamheten från ett insatsförsvar till ett försvar med nationellt fokus. Försvaret av territoriet ställer andra krav och förutsätter andra typer av förmågor än insatsförsvaret. Försvarsmakten pekar på betydande brister materiellt och personellt samt förmågemässigt efter 2020 om inte ytterligare finansiering tillförs. Den inriktning för försvaret som har lagts fast i försvarsbeslutet 2015 ska fullföljas och utgöra grunden för Försvarsberedningens vidare förslag.

Försvarsberedningen bedömer att de åtgärder som hittills har vidtagits och de åtgärder som planeras under nuvarande försvarsinriktningsperiod, i kombination med de ekonomiska förstärkningar som tillförts 2017 samt från 2018, stärker den sammantagna förmågan i totalförsvaret. Beredningen bedömer samtidigt att planeringen utgår från en så pass låg nivå att totalförsvaret under nuvarande försvarsinriktningsperiod inte kommer att uppnå en förmåga som är tillräcklig för att hantera de hot och utmaningar totalförsvaret ska kunna möta. Under perioden bedöms planeringen ha tagit viktiga steg framåt. Konkreta förberedelser kommer dock endast att ha genomförts i begränsad omfattning. Det gäller t.ex. investeringar i nödvändig försörjning avseende varor och tjänster, ett tillräckligt robust system för finansiella tjänster, en redundant energiförsörjning, ett befolkningsskydd och en sjukvård förberedd för krig.

Försvarsberedningen anser vidare att det finns vissa problem som försvårar möjligheterna att säkerställa en samlad förmåga i totalförsvaret. Beredningen bedömer att dessa inte kommer att hanteras med utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktning som beslutats för perioden 2016–2020. Det handlar bl.a. om behovet av att formulera prioriteringar och inriktning gällande vilka krav för totalförsvaret som ska beaktas inom olika sektorer. Det handlar också om behovet av tydliga ansvars- och ledningsförhållanden på olika nivåer i samhället och inom olika samhällssektorer samt om förmågan till samordning inom det civila försvaret respektive mellan det militära och det civila försvaret. Dessa utmaningar behöver omhändertas under kommande försvarsbeslutsperiod. Inledande åtgärder bör vidtas redan under nuvarande försvarsinriktningsperiod.

5 Totalförsvar i ett europeiskt perspektiv

Flertalet av våra grannländer har en utvecklad struktur för krisberedskap, i vissa fall kombinerad med civilförsvar (befolkningsskydd och räddningstjänst). Arbetet med att på bredden skapa förmåga i samhället för att kunna hantera säkerhetspolitiska kriser har i flera fall inte kommit lika långt. Försvarsberedningen noterar dock att ett ökat fokus läggs vid frågor som rör samhällets motståndskraft i händelse av kris och krig. Så är fallet i EU, i Nato liksom i enskilda länders nationella säkerhetsstrategier och implementeringsarbete.

Sverige har i stort sett samma hotbild som våra grannländer, men geografisk belägenhet, historisk erfarenhet och säkerhetspolitisk inriktning gör att fokus och prioriteringar i arbetet med totalförsvarsfrågor skiljer sig åt mellan länderna.

Av de nordiska länderna är det i första hand Finland som har bevarat och moderniserat strukturer för ett civilt försvar. Det norska totalförsvaret har till sin struktur likheter med det svenska. Det kan konstateras att Norge i vissa avseenden har ett system för befolkningsskydd som är mer utvecklat än Sveriges.

EU och Nato är viktiga aktörer i medlemsstaternas utveckling av totalförsvarsförmågor inklusive civilt försvar. Sverige deltar t.ex. i utvecklingen av civilskyddsarbetet inom EU. Även Natos planering för hur civila aktörer kan bidra till den samlade försvarsförmågan är av betydelse, eftersom Natos planering är dimensionerande för alla de EU-länder som också är medlemmar i Nato.

Försvarsberedningen har valt att särskilt studera pågående processer i EU och Nato liksom förhållandena i de nordiska och baltiska länderna samt i Tyskland. Beredningen har besökt och haft

samtal i dessa länder för att inhämta kunskap om de nationella förhållandena.

5.1 Pågående processer i EU

EU har byggt upp ett krisberedskaps- och civilskyddsarbete i syfte att skydda människor, miljö, egendom och kulturarv i händelse av naturkatastrofer eller katastrofer som har orsakats av människan. Arbetet syftar till förebyggande arbete genom utbildning och övning, utveckling av robustare infrastruktur men även till att koordinera operativa katastrofhanteringsinsatser. EU:s civilskyddsarbete är avsett att kunna hantera olika typer av insatser såväl inom EU som i länder och regioner långt ifrån unionens yttre gräns.

Ett arbete pågår med att etablera fastare former för EU:s förmåga att möta kris- och katastrofsituationer, *European Emergency Response Capacity* (EERC), även kallad frivilligpoolen. Genom EERC tillhandahåller medlemsstaterna på frivillig basis, tillsammans med kommissionen, en uppsättning experter och andra förmågor för specifika scenarier. EU:s arrangemang för integrerad politisk krishantering, *Integrated Political Crisis Response arrangements* (IPCR), är avsett att möjliggöra ett effektivt politiskt beslutsfattande i Europeiska unionens råd i samband med omfattande och sektorsövergripande kriser. IPCR aktiverades för första gången fullt ut i samband med flyktingsituationen 2015 och är fortsatt aktiverat.

EU:s arbete för att motverka s.k. hybridhot, grundar sig i ett ramverk från 2016. Sektorer som berörs är skydd av kritisk infrastruktur inom strategiska områden såsom transport, energi, rymden och det finansiella systemet. Åtgärder för att trygga industri, energiproduktion samt hälso- och livsmedelssäkerhet ingår också, liksom åtgärder inom cybersäkerhetsområdet. EU har inrättat en *Hybrid Fusion Cell* för att öka medvetenheten om hybridhot. Ett europeiskt kunskapscentrum, *Center of Excellence for Countering Hybrid Threats*, har nyligen etablerats i Helsingfors.

För att stärka EU:s förmåga att upptäcka och svara på desinformation och påverkanskampanjer etablerades *Stratcom East* och *Stratcom South* av EU:s utrikestjänst (*European External Action*

Service, EEAS) under 2015. EU har även utvecklat ett gemensamt ramverk (*Cyber Diplomacy Toolbox*) i syfte att etablera en heltäckande, EU-gemensam, ansats för användandet av diplomatiska och legala instrument för att bemöta hotet från cyberattacker. EU och Nato har sedan Natotoppmötet 2016 fördjupat samarbetet bland annat för att möta så kallade hybridhot.

5.2 Pågående processer i Nato

Nato har under de senaste åren, på grund av omvärldsläget, åter i ökad utsträckning prioriterat sin kollektiva försvarsförmåga. I samband med det har Nato återupptagit planering för hur civila aktörer kan bidra till den samlade försvarsförmågan. En rad åtgärder har även vidtagits för att stärka samarbetet mellan Nato och EU. Natos förmåga att motverka och hantera konventionella och icke-konventionella hot och risker utgör en del av det kollektiva försvaret. Arbetet tar sin utgångspunkt i Washingtonfördragets artikel 3 som innebär att medlemsländerna, på egen hand och kollektivt, ska säkerställa samt utveckla förmågan att motstå ett väpnat angrepp, vilket även innefattar en civil dimension.

Natomedlemmarna har fastställt sju grundläggande civila förmågor för att skapa ett motståndskraftigt samhälle, s.k. *Baseline requirements for national resilience*. De utgörs av:

- säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala offentliga funktioner,
- robust energiförsörjning,
- förmåga att hantera stora okontrollerade befolkningsrörelser,
- robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning,
- förmåga att hantera masskadeutfall,
- robusta civila sambandssystem, samt
- robusta transportsystem.

De sju grundläggande civila förmågorna utgör en del av Natomedlemmarnas gemensamma försvarsplaneringsprocess.

Under 2018 förväntas medlemsländerna rapportera hur förmågorna har inarbetats i den nationella planeringen. Partnerländer är inte en del av Natos försvarsplaneringsprocess då den är förbehållen medlemsländer. Regeringen har dock konstaterat att de sju grundläggande civila förmågorna utgör en central utgångspunkt i vårt nationella arbete med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret.

5.3 Totalförsvaret i våra grannländer

Finland

I Finland har begreppet totalförsvaret sedan något år bytt beteckning till allomfattande/övergripande säkerhet. Begreppet inrymmer samarbete mellan statliga myndigheter, privata företag, frivilligorganisationer samt medborgare för att säkerställa samhällets funktionalitet även under svåra förhållanden och har stora likheter med det svenska totalförsvärsbegreppet. Det finska begreppet täcker en bred hotkala. Liksom i många andra länder har planeringen även i Finland de senaste decennierna fokuserat på fredstida krisberedskap och krishantering.

Till områden som är av betydelse för samhällets funktionalitet räknas militärt försvar, ekonomi, infrastruktur, inhemsk säkerhet, psykologiskt försvar samt politiskt beslutsfattande. Som partnerland till Nato har Finland valt att omsätta Natos grundläggande civila förmågor i sin nationella planering, och genomför en översyn av den egna förmågan i förhållande till Natos utvärderingskriterier.

Beredskapsåtgärderna finansieras huvudsakligen med offentliga medel. I syfte att samordna de olika aktörerna inom totalförsvaret finns ett antal tvärsektoriella samsarbetsorgan. På regeringsnivå finns den utrikes- och säkerhetspolitiska ministerkommittén som leds av statsministern, med utrikesministern och försvarsministern som permanenta medlemmar. Kommittén behandlar säkerhetspolitiska frågor samt totalförsvaret. Det finska försvarsdepartementet är ansvarigt för att samordna olika aktörer inom totalförsvaret. För ändamålet har man inrättat den s.k.

säkerhetskommittén bestående av representanter från de olika departementen och centrala myndigheter. Kommittén har som ansvar att samordna statens, kommunernas, frivilligorganisationernas och näringslivets beredskap. Under säkerhetskommittén finns en beredskapskommitté som består av beredskapsansvariga chefer för myndigheter och departement. Totalförvarsövningar genomförs regelbundet upp till högsta nivå.

Inrikesministeriet leder och samordnar det finska befolkningsskyddet på nationell nivå. Finland har ca 3,4 miljoner skyddsrumplatser för en befolkning på 5,5 miljoner.

Försörjningssäkerhet är ett prioriterat område. Med begreppet avses upprätthållande av samhällsliga basfunktioner som i störningssituationer och undantagsförhållanden är nödvändiga för befolkningens livsförutsättningar, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt de materiella förutsättningarna för landets försvar. Ansvaret ligger hos Försörjningsberedskapscentralen som rapporterar till Arbets- och Näringsministeriet. Beredskapen bygger på ett nära samarbete mellan offentlig sektor och privat näringsliv. Lagerhållning utgör en stor del av landets försörjningsberedskap. Beredskapen finansieras via Försörjningsberedskapsfonden, som byggs upp genom en försörjningsberedskapsavgift som tas ut på energiförbrukning. Intäkterna är ca 50 miljoner euro per år. Fonden har ett värde uppgående till cirka 1,2 miljarder euro, till sin huvuddel uppbundet i beredskapslager som omsätts löpande.

Den finska försvarsmakten samverkar med näringslivet gällande försvarslogistik och har strategiska partnerskap med en handfull företag.

Norge

Det norska totalförsvarskonceptet, vilket är likt det svenska, bygger på ömsesidigt samarbete och stöd mellan det militära försvaret och det civila samhället i såväl fred som under kris och krig. I Norge betonas det aktiva arbetet med Natos grundläggande civila förmågor för ett motståndskraftigt samhälle som ligger till grund för det nationella totalförsvarsprogrammet. Det finns ett antal organ för samverkan och koordinering inom totalförsvaret.

De är kopplade till specifika sakområden och är organisatoriskt inordnade under respektive departement i enlighet med ansvarsprincipen.

Möjligheten för försvaret att använda privata resurser, tjänster och personal vid svåra krissituationer utgör en del av det norska totalförsvarskonceptet. Resurserna kan tillhandahållas genom kommersiella avtal, samarbetsavtal mellan regering och industri samt genom lagstiftning avseende t.ex. förfogande. Det norska militära försvarets behov ska så långt som möjligt tillgodoses genom kommersiella avtal. Ett område som utvecklas vidare är att specificera det militära försvarets behov av stöd från det övriga samhället vid kris och krig.

Det norska civilförsvaret är en statlig förstärkningsorganisation som kan användas för att stödja i första hand regional och lokal nivå under kriser och i händelse av krig. Civilförsvaret är en självständig enhet i *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) under befäl av en brigadgeneral. Civilförsvaret består av 8000 personer och vid behov finns ytterligare 8000 personer i beredskap. Deltagandet vilar på plikt.

Danmark

I Danmark, liksom i Norge och Sverige, har fokus för de civila beredskapsåtgärderna sedan början av 2000-talet varit att hantera fredstida kriser. Någon särskild planläggning för krig sker för närvarande inte vid civila myndigheter.

Sedan 1993, då beredskapslagen antogs, benämns det danska civilförsvaret räddningsberedskap. Räddningsberedskapen består av kommunal och statlig sådan. Den statliga räddningsberedskapen används som förstärkning vid mer omfattande händelser. Ungefär 420 personer utbildas varje år i nio månader med plikt. Redan en månad in i utbildningen ingår dessa personer i beredskapen som en del av den statliga räddningsresursen. Totalt utgörs den statliga räddningsberedskapen av mer än 1500 tillsvidareanställda, värnpliktiga och frivilliga samt utrustning och fordon. De kan efter beslut av försvarsministern användas vid olika typer av kriser. Oftast begär kommunala insatsledare resursen. Försvarsministeriet koordinerar den civila beredskapen och ger råd till myndigheterna.

Den danska regeringens säkerhetskommitté består av statsministern, som är ordförande, utrikesministern, justitieministern och försvarsministern. Som stöd finns ett kansli på tjänstemannanivå. Kommittén har som uppgift att säkerställa samverkan och att effektivisera koordineringen vid allvarliga händelser och kriser.

Estland

I Estlands nationella säkerhetsstrategi från 2017 används begreppet allomfattande nationellt försvar, vilket inkluderar såväl militär som civil förmåga, i syfte att möta en bred hotbild. Det estniska totalförsvaret innefattar det militära försvaret, det civila försvaret till stöd för det militära försvaret, bidrag till internationella operationer, nationell säkerhet inklusive interna hot, att säkerställa samhällsviktiga funktioner samt strategisk kommunikation och psykologiskt försvar.

Estland har sedan 2008 profilerat sig inom cybersäkerhetsområdet, efter det cyberangrepp landet utsattes för 2007. *NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence* (CCD COE) är sedan 2008 baserat i Tallinn.

Regeringen har ett mötesformat kallat säkerhetskommittén som består av premiärministern, försvarsministern, inrikesministern, justitieministern samt utrikesministern. Kommittén stöds av den nationella enheten för säkerhet och försvarssamordning vid den estniska statsrådsberedningen. Denna enhet ansvarar för totalförsvarsplanering.

Lettland

Parlamentets nationella försvarskoncept utgör det grundläggande dokumentet för Lettlands försvar. Dokumentet definierar de strategiska målen, grundprinciperna, prioriteringar och allmänna åtgärder för försvar av staten, under fredstid och i händelse av krig.

Frågan om totalförsvaret har hittills inte varit prioriterad i Lettland. Ett arbete pågår för att decentralisera krisberedskapen och stärka det regionala och lokala ägarskapet. En översyn av lagstiftningen på området genomförs även för närvarande, bl.a.

avseende hur krisberedskapen ska kunna stötta det militära försvaret i händelse av krig.

Inom det lettiska regeringskansliet finns ett krisberedskapsråd som hanterar sektorsöverskridande frågor som rör samordning mellan olika aktörer inom krisberedskapen. En rad informationsinsatser vidtas för att stärka medborgarnas motståndskraft mot kriser, bl.a. har ett nytt obligatoriskt ämne introducerats i skolan på temat allmän säkerhet.

NATO Strategic Communication Centre of Excellence (NATO StratCOM COE) ligger i Riga. Centret erhöll Natoackreditering i september 2014 och fokuserar på utbildning och forskning. Syftet med verksamheten är att bidra till förbättrad strategisk kommunikation, ett fokusområde är ryska informationsoperationer.

Litauen

I Litauen är traditionen av civil-militär samverkan relativt svag, delvis mot bakgrund av de små resurser som länge tilldelades det nationella försvaret. Samhällets bredare krisberedskap är mer välutvecklad. Kriser hanteras på lokal nivå (kommuner) och nationell nivå (främst regeringen). Inrikesministern är ordförande i regeringens krisberedskapskommitté. I kommittén ingår även den högsta ledningen för de myndigheter som har uppgifter inom krishantering i Litauen.

I implementeringsplanen för regeringsprogrammet (presenterad under 2017) anges målet att skapa en integrerad krisledning och ett system för att förebygga s.k. hybridhot. Bland förslagen nämns att ta fram utbildningspaket för civil beredskap, utveckla varnings- och informationssystem samt upprätta lager av resurser nödvändiga för samhällsskydd.

Det litauiska försvarsministeriet har under de tre senaste åren publicerat en skrift innefattande instruktioner till allmänheten om hur man bör agera i kris- och krigssituationer och hur man bedriver civilt motstånd i händelse av ockupation.

Tyskland

Under 2016 publicerades Tysklands nya vitbok i syfte att definiera den säkerhetspolitiska inriktningen och den framtida utvecklingen av försvarsmakten. I vitboken presenteras ett brett säkerhetsbegrepp och en samlad ansats som omfattar hela det tyska samhället. Ämnen som avhandlas är Tysklands roll i världen, landets syn på säkerhet samt dess värderingar och säkerhetsintressen. Gråzonen mellan fred och krig lyfts fram som en särskild utmaning. Vikten av samverkan inom EU och Nato framhålls särskilt.

Det tyska inrikesministeriet presenterade under 2016 ett koncept för det civila försvaret och dess uppgifter. Konceptet innefattar b.l.a. befolkningsskydd, försörjningssäkerhet, sjukvård och stöd till det militära försvaret. Konceptet, som är övergripande, implementeras för närvarande genom planering, styrning och resursallokering. Ansvarsprincipen gäller, de olika ministerierna vidtar åtgärder inom sina respektive områden medan inrikesministeriet står för den övergripande samordningen. Det praktiska genomförandet av civila försvarsåtgärder ligger till stor del på förbundsländerna medan den federala nivån organiserar arbetet på en övergripande nivå. Varje förbundsland och kommun är skyldig att ta fram planering utifrån egna förutsättningar och behov.

Den tyska försvarsmakten har, förutom en roll i militära scenarier, även en roll i andra händelser, t.ex. naturkatastrofer, större olyckor och olika hjälpinsatser.

6 Utgångspunkter för totalförsvaret

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas.

Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret måste därför ytterst ha en trovärdig krigföringsförmåga med ett militärt och civilt försvar. Det uppnås genom att totalförsvaret har en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvar är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

Samhället har förändrats de senaste decennierna. Sveriges befolkning präglas alltmer av mångfald. Detta är en tillgång för ett litet, öppet land. Det ställer också ökade krav på att bygga ett samhälle som håller ihop och på att motverka segregation i syfte att undvika sociala spänningar och ekonomiska klyftor. Bristande möjligheter till etablering och integration kan skapa grogrund för social oro samt olika former av extremism. Sociala spänningar och

ekonomiska klyftor är också något som kan utnyttjas av en angripare för att nå sina målsättningar.

I ökande utsträckning påverkas invånarna i Sverige av vad som sker både innanför och utanför våra gränser. Många av de faktorer som gjort vårt samhälle framgångsrikt skapar också sårbarheter. Utvecklingen i Sverige och i omvärlden ställer krav på totalförsvaret. Ytterst är Sveriges säkerhet beroende av varje invånares vilja och förmåga att ta ansvar för sin egen och vårt samhälles trygghet och beredskap.

Försvarsvilja och folkförankring är grunden för möjligheten att uppbåda ett trovärdigt försvar. Invånare och beslutsfattare måste medvetandegöras om vad krig ställer för krav. Krismedvetenhet måste kompletteras med en krigsmedvetenhet.

6.1 Det väpnade angreppet

Försvarsberedningen konstaterar att en mängd maktmedel används i dagens säkerhetspolitiska kriser och konflikter. Det kullkastar delvis antagandet om en tydlig eskalationstrappa med möjlighet till stegvis förstärkning av försvaret under längre tid. Det innebär också att fler instrument kan användas i gränslandet mellan fred och krig.

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

Planering och förberedelser för ett anfall mot Sverige pågår redan idag. Det innebär dock inte nödvändigtvis att någon stat idag har för avsikt att genomföra ett anfall på Sverige. Genom planeringen och förberedelserna skapar en potentiell angripare en möjlighet, en option, att anfälla Sverige om de egna strategiska intressena i en given säkerhetspolitisk situation skulle kräva det. En

sådan situation skulle manifesteras i en större säkerhetspolitisk kris. Den säkerhetspolitiska krisen kan ha ett långvarigt förlopp, kanske över flera år, eller vara mycket hastig under dagar till veckor.

Försvarsberedningen utgår från att en eventuell angripare strävar efter att uppnå sina politiska målsättningar i första hand utan att behöva tillgripa militära maktmedel med direkta stridsaktiviteter. För att lyckas med detta kan angriparen också presentera ett hot om användande av vad som uppfattas som en överlägsen militär förmåga. Utan risk att t.ex. möta motstånd på marken så kan nätverks- och påverkansoperationer m.m. kombinerat med överraskande hot om militär våldsanvändning skapa en situation där försvararen ställs inför fullbordat faktum och kriget aldrig utlöses. Därmed kan angriparen nå sina politiska och militära målsättningar utan användande av militärt våld.

I samband med en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet bedöms Sverige bli utsatt för en kombination av olika medel såsom politiska, diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, nätverksoperationer, sabotage m.m. där också militära maktmedel kan utgöra en komponent. Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige.

Försvarsberedningen bedömer att väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen.

Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och riket hamnar i krig bedömer beredningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Ett väpnat angrepp kan föregås av att angriparen under kortare eller längre tid genomför aktiv, ofta subversiv, verksamhet utan att utlösa krig. Det sker genom att skapa en svårbedömd och svårhanterad gråzonsproblematik. Användandet av denna typ av

aktiviteter måste dock vägas mot risken för svenska motåtgärder inklusive militära beredskapshöjningar. En alltför aktiv verksamhet före ett regelrätt angrepp skulle riskera att fränta den militära operationen dess överraskningsmoment, vilket i praktiken allvarligt skulle riskera en framgångsrik militär operation mot Sverige. Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktigt för vår möjlighet att besluta om verk samma motåtgärder. Underrättelse- och lägesbedömningen kan bidra till att skapa förutsättningar för att tidigt kunna fatta nödvändiga beslut rörande olika former av motåtgärder och beredskapshöjningar. Därmed skulle det handlingsutrymme angriparen skapat med gråzonsproblematiken minska och ytterst begränsa möjligheterna att framgångsrikt genomföra ett väpnat angrepp mot Sverige.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur. Förbekämpningen genomförs med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och genom sabotage. Nyckelpersonal likvideras. Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att vara en del i krigföringen. Kryssningsrobotar, ballistiska robotar och attackflyg når idag mål i hela Sverige. Om ett nätverksangrepp ger upphov till fysiska skador på människor eller egendom kan det i sig vara att betrakta som ett väpnat angrepp.

I direkt anslutning till förbekämpningen kan viktiga områden besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas efter behov och förmåga för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft. Även med en begränsad mängd stridskrafter avdelade för operationen kan områden besättas. Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen.

Angriparens ambitionsnivå vad gäller ett angrepp mot Sverige styrs av bl.a. tillgängliga militära resurser, bedömning av försvarets styrka, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, effekten av operationer som skapat gråzonsproblematik, möjliga motåtgärder samt den egna benägenheten till risktagning.

Med ett trovärdigt totalförsvaret bestående av militärt och civilt försvar kan en aktör tvingas att avstå från att anfälla, besätta eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium eller luftrum.

Försvarsberedningen anser att totalförsvaret måste bygga på en trovärdig militär och civil förmåga. Den militära och civila verksamheten i totalförsvaret måste kunna hantera bredden av medel som en angripare kan använda för att försöka nå sina målsättningar. För att undvika sårbarheter som kan utnyttjas av en angripare behöver hela samhället ha beredskap, förmåga och uthållighet att hantera svåra påfrestningar. Totalförsvarets samlade förmåga skapas i samarbete mellan bl.a. offentliga aktörer, näringsliv och frivilligorganisationer men också genom samarbete med andra stater och internationella organisationer. Ett starkt totalförsvaret inbegriper också en möjlighet att kunna agera och påverka en potentiell angripares aktiviteter mot Sverige i fredstid och för att hantera den s.k. gråzonsproblematiken. En totalförsvarsplanering för krig kommer även att förbättra möjligheterna att förebygga och hantera kriser och gråzonsproblematik i fredstid.

Det är av stor vikt att samhällsviktiga funktioner t.ex. elförsörjningen, telenäten, väg- och järnvägsnäten, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster och sjukvård kan upprätthållas i tillräcklig omfattning även under krig. Försörjningen av nödvändiga varor och tjänster måste likaså upprätthållas och samhället måste ha möjlighet att fungera på en rimlig nivå även i de delar av landet som drabbas av krigshandlingar. Befolkningen måste ges ett tillräckligt skydd mot krigshandlingar. Det förutsätter att ledningen av totalförsvaret på lokal, regional och central nivå är robust. Ledningen av totalförsvaret regionalt och lokalt måste fungera även om den centrala ledningen i något skede inte kan verka fullt ut.

6.2 Gråzonsproblematik – gränslandet mellan fred och krig

Den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig kallas ofta för gråzonsproblematik. En angripare kan medvetet skapa denna problematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika beredskapshöjning och andra motåtgärder. Initialt är det inte alltid uppenbart att händelser utgör medvetna

handlingar vilket försvårar och försenar nödvändigt beslutsfattande eller andra motåtgärder. Forsvarsberedningen anser därför att angriparens möjligheter att skapa en gråzonsproblematik måste begränsas.

Gråzonsproblematiken ställer stora krav på beslutsfattande och agerande. Med en gråzonsproblematik i form av ryktesspridning, motsägelsefull information, vilseledning och överraskning strävar motståndaren att skapa en situation där beslut om motåtgärder försenas eller uteblir. En utmaning är behovet av underrättelsebedömning, tidig förvarning och förmåga att hantera de negativa effekter som uppstår bl.a. vid falsklarm eller vilseledning. Det ställer bl.a. krav på tydliga beslutsvägar för att möjliggöra tidiga beslut om beredskapshöjning och andra motåtgärder. I det enskilda fallet måste brytpunkten tydliggöras för beslut om åtgärder, t.ex. höjd beredskap. Beslut måste kunna fattas även när lägesbilden är ofullständig. Vid all krishantering är det bättre att agera tidigt och kraftfullt, även med ett ofullständigt beslutsunderlag, även om det senare visar sig vara mindre allvarligt än vad man initialt bedömde. Det ställer också krav på att krisberedskapen och den ordinarie verksamheten kan möta antagonistiska hot i fredstid innan beslut om beredskapshöjande åtgärder tagits.

Gråzonsproblematiken är inte ny utan har funnits i alla tider. Motståndaren analyserar alltid den situation som råder och försöker forma den till sin fördel för att så långt möjligt utöka sitt handlingsutrymme i tid och rum med målet att uppnå sina politiska syften. Gråzonsproblematik är aktuell under såväl fredstida förhållanden som i krig. Genom att t.ex. känna ett lands lagstiftning, myndighetsstruktur, och brister och svagheter i organisation m.m. kan angriparen skapa både vidgat handlingsutrymme och mer tid för att stärka sin egen position. Osäkerheten om vad som verkligen sker minskar samtidigt handlingskraften hos försvararen. Angriparen kan välja att agera snabbt för att t.ex. vilseleda och binda resurser eller långsamt för att undvika upptäckt.

Angriparen drar sig inte för att använda olagliga medel. Det kan t.ex. handla om att utnyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Gråzonsproblematik måste därför ofta

hanteras av samhällets fredstida strukturer inom bl.a. de rättsvårdande myndigheterna, andra delar av krisberedskapen samt utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är Försvarsberedningens uppfattning att denna förmåga måste förbättras.

Agerandet kan ske direkt eller indirekt genom ombud. Både statliga och icke-statliga aktörer kan användas. För att förstärka gråzonsproblematiken för en försvarare kan förutom statliga underrättelse- och säkerhetstjänster t.ex. aktörer från näringsliv, civilsamhället eller kriminella nätverk användas som täckmantel. Nätverks- och påverkansoperationer är också viktiga komponenter för att vidga gråzonsproblematiken. Det blir i en sådan situation svårt för försvararen att i tid avgöra om det finns antagonistiska intentioner. Utan att låta sig begränsas av rättsstatens normala regelverk utnyttjar motståndaren de möjligheter som det öppna samhället skapar och agerar på de tillfällen som uppstår.

Genom att skapa osäkerhet kan angriparen försvåra, försena och i värsta fall förhindra att nödvändiga beslut om motåtgärder fattas. Angriparen strävar efter att uppnå sina politiska målsättningar utan att behöva tillgripa militära maktmedel i konventionell mening.

För att hantera gråzonsproblematiken krävs en medvetenhet om sårbarheter i det egna samhället och en förmåga att sätta sig in i motståndarens perspektiv. Försvarare och angripare har olika styrkor och svagheter och kännedom om dessa är nödvändigt för ett framgångsrikt agerande i gränslandet mellan krig och fred.

Det ankommer vidare på många olika samhällsaktörer och ytterst enskilda individer att identifiera och ha beredskap att agera, men också att samverka effektivt för att få ett helhetsperspektiv och gemensamt möta en angripare som utnyttjar metoder i gränslandet mellan fred och krig.

Försvarsberedningen menar att gråzonsproblematiken utgör en särskild utmaning för öppna demokratiska samhällen med fri åsiktsbildning och en stark rättsstat. En motståndare kommer alltid att leta efter svagheter, sårbarheter och sträva efter överraskning. Därför blir ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen en kvalitativ egenskap som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

Tydlighet i hur Sverige kommer att se på och agera mot angriparens aktiviteter samt omvärldens vetskap om detta begränsar i sig möjligheterna för en angripare att utnyttja

gråzonsproblematiken för att nå sina syften. Ett trovärdigt totalförsvaret blir därmed en förutsättning för den samlade försvarsförmågan.

Försvarsberedningen anser att förmågan att möta de utmaningar och hantera de situationer som uppstår i gränslandet mellan fred och krig måste stärkas. Kännedom om de befintliga regelverken måste spridas, roller och uppgifter i den fredstida krisberedskapen och i totalförsvaret måste förtydligas och övas, försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet. Avgörande är att regeringen kan identifiera huruvida det handlar om en antagonistisk statlig aktör samt om det föreligger krigsfara och därmed besluta om att höja beredskapen.

6.3 Icke-linjär krigföring

I den ryska militärdoktrinen används begreppen icke-linjär och linjär krigföring. Det rör sambandet mellan att använda icke-militära och militära åtgärder i hela spektrumet från fred till väpnad konflikt inklusive krig mellan stater. Den linjära krigföringen har som övergripande syfte att eliminera motståndaren med militära medel. Den icke-linjära krigföringen har däremot som övergripande syfte att påverka motståndaren. Linjära och icke-linjära krigföringsmetoder har funnits i rysk militärteori i flera decennier. De utgör inga mål i sig utan metoder med inslag av militära och icke-militära medel som har olika effekt och som kan nyttjas var och en för sig eller kombineras.

I Ryssland ses hybridkrigföring som ett västerländskt koncept manifesterat bl.a. i revolutionerna i Mellanöstern och i maktskiftet i Ukraina. Ryska generalstaben är tydlig med att de inte använder ett hybridkrigföringskoncept. Samtidigt är det som i väst ofta betraktas som hybridkrigföring en integrerad del av den ryska doktrinen. Det kan konstateras att det inte finns någon enhetlig definition av termen hybridkrigföring vare sig i Ryssland eller i västvärlden.

Att använda alla resurser som står till samhällets förfogande för att uppnå statens målsättningar är inget nytt för Ryssland men idag ser den ryska ledningen krig som något mycket mer än väpnad

konflikt. Medan västvärlden ser icke-militära medel som ett sätt att undvika krig ser Ryssland det ofta som en del i krigföringen.

Ryssland uppfattas systematiskt sträva efter att skapa gråzonsproblematik för sina motståndare. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela bredden av militära och icke-militära medel för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar de väpnade styrkorna, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati och ekonomiska medel. De flesta av dessa instrument kan tillämpas över hela konfliktskalan från fred till krig. Ur ett ryskt perspektiv är de väpnade styrkorna ett effektivt medel för att nå politiska målsättningar. Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar.

Ryssland utvecklar okonventionella medel för att asymmetriskt möta uppfattade motståndare. Samtidigt ses fortsatt de konventionella militära styrkorna som ytterligt viktiga. I den ryska militärdoktrinen ges icke-militära medel en grundläggande roll i samtida och framtida konflikter. Informationsarenan är av särskild betydelse. Samtidigt visar lärdomarna från Ukraina att även icke-linjära medel kan innebära ett betydande inslag av våldsanvändning. I den icke-linjära krigföringen ingår nätverks- och påverkansoperationer samt användande av minoritetsgrupper eller missnöjda samhällsgrupper för egna syften.

Den icke-linjära krigföringen tar sig olika uttryck beroende på situation och förutsättningar. Det som fungerar i förhållande till de baltiska länderna gör det kanske inte gentemot ett nordiskt land.

6.4 Det militärstrategiska läget

Det militärstrategiska läget i Sveriges närområde beror på förmågan och viljan hos stormakterna och våra grannländer i kombination med militärgeografiska förutsättningar. Det militärstrategiska läget har försämrats de senaste åren bl.a. som ett resultat av att den ryska militära förmågan ökat. Ryssland har redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. Rysslands militära förmåga i absoluta termer kommer fortsatt öka under hela den kommande tioårsperioden.

Krigföring handlar om att använda sin styrka mot motståndarens svagheter och sårbarheter för att uppnå ett överläge som kan främja de egna målen. Genom att använda tid, rum, politiska förhållanden och val av medel på ett för försvararen asymmetriskt vis kan dennes styrkor försvagas samt svagheter och sårbarheter utnyttjas. Överraskning, vilseledning och skicklighet i att skapa strategiskt handlingsutrymme är viktiga delar i all krigföring. Att redan i fredstid verka med subversiva metoder för att påverka beslut, försvarsvilja och politisk handlingskraft är en del i att skapa och förstärka svagheter och sårbarheter.

De europeiska Natomedlemmarnas stridskrafter saknar tillsvidare den redundans som krävs för att utkämpa ett krig med en motståndare som Ryssland. Flera av Natomedlemmarnas förband har också låg beredskap och tillgänglighet även om succesivt ökande försvarssatsningar efterhand åtgärdar sådana brister. Natomedlemmarnas stridskrafter är geografiskt spridda med stora delar av de nödvändiga förmågorna i USA. Försvaret av Baltikum saknar operativt djup vilket bl.a. förstärker behovet av att snabbt kunna tillföra förstärkningar i närområdet i händelse av en säkerhetspolitisk kris. Grupperingen av fyra multinationella bataljoner i Estland, Lettland, Litauen och Polen höjer tröskel för ett ryskt angrepp på de östra medlemsländerna. Dessa förband är små och har begränsat militärt värde i ett krig men med bidrag från 17 Natomedlemmar inklusive USA, Storbritannien och Frankrike skulle ett angrepp omedelbart involvera ett flertal Natoländer, vilket skapar ett tryck bland flertalet medlemsländer att återropa artikel 5 i Washingtonfördraget.

Den ryska militärdoktrinen definierar tre typer av krig – lokala, regionala och storskaliga krig. Det senare betecknas som ett krig mellan koalitioner av stater eller mellan stormakter. Storskaligt krig kan vara resultatet av att ett lokalt eller regionalt krig eskalerar. Ett storskaligt krig kräver enligt doktrinen att hela landets materiella, moraliska och andliga kraft mobiliseras. Ryssland är medvetet om sina svagheter gentemot väst och att de inte kan vinna ett alltför utdraget konventionellt krig. Ett krig måste därför ur Moskvas perspektiv bli förhållandevis kortvarigt och uppnå de ryska strategiska målsättningarna innan västmakterna hinner mobilisera hela sin ekonomiska och militära potential. Den ryska

generalstaben konstaterar att defensiva operationer i syfte att försvara Ryssland kan vara offensiva.

Ryssland söker kompensera sin underlägsenhet rörande konventionell luftburen precisionsbekämpningsförmåga bl.a. med satsningar på avancerade luftförsvårssystem, anskaffning av nya avancerade marina system och precisionsbekämpningssystem, förhållandevis omfattande konventionell förmåga i markarenan samt nya taktiska och strategiska kärnvapen.

Kärnvapen har en central funktion i rysk säkerhetspolitik. De strategiska kärnvapnen betraktas som en garant för strategisk avskräckning och global stabilitet. Ryssland prioriterar taktiska kärnvapen för att kompensera upplevda brister i den konventionella militära förmågan. Ryssland har ett antal kärnvapensystem som är avsedda för att användas för icke-strategiska uppgifter och det finns förband med dessa system. De är en integrerad del av den samlade förmågan i de väpnade styrkorna.

Ryssland utvecklar även andra okonventionella och asymmetriska förmågor som kan slå mot det som uppfattas som svagheter i väst, t.ex. beroendet av internet och rymdbaserade positionsbestämningssystem. Detta kombineras med icke-linjär krigföring, ofta redan i fredstid, i form av bl.a. underrättelseverksamhet samt nätverks- och påverkansoperationer. En mycket hög beredskap på förhållandevis stora delar av de väpnade styrkorna och frekvent övningsverksamhet med större förband kan användas för att snabbt, vid behov, övergå i en skarp militär operation.

Högt tempo i beslutsfattande och i genomförandet av operationer, möjlighet att skapa lokal styrkeöverlägsenhet samt förmåga till vilseledning och överraskning är också områden där Ryssland troligtvis ser komparativa fördelar jämfört med väst. Ryssland har i sina doktriner även lanserat idéer om att använda insatser med taktiska kärnvapen i de-eskalerande syfte t.ex. för att sända en signal att avsluta ett krig innan västmakterna slår tillbaka konventionellt.

Efter Rysslands annektering av Krim har hot om kärnvapen använts som påtryckningsmedel mot andra stater. USA har officiellt framfört att Ryssland med utvecklingen och

förbandssättning av nya robotsystem bryter mot avtalet om att avskaffa medel- och kortdistansrobotar (INF-avtalet).

Ryssland satsar på skydd och säkerhet mot biologisk och kemisk krigföring. De ryska skyddstrupperna mot kemisk, biologisk och radioaktiv kontaminering (CBR) får ny utrustning och deltar i stora försvarsgrensgemensamma övningar. Förbanden återfinns över hela landet och det är tydligt att CBR-skyddstrupperna spelar en viktig roll. Det kan indikera att denna typ av massförstörelsevapen är en del i den ryska synen på framtida krig men det finns idag inga indikationer på att Ryssland bygger upp en arsenal av kemiska och biologiska vapen.

Utvecklingen av bl.a. långräckviddiga bekämpningssystem och sensorer gör att operationsområdet i en militär konflikt i norra Europa sträcker sig från centrala Ryssland till Grönland. Finland, Sverige och Norge är i det sammanhanget att betrakta som flankstater. Som västerländska och europeiska demokratier ingår både Finland och Sverige i Norden och i Östersjöområdet och de står inför liknande strategiska utmaningar och osäkerheter.

Den skandinaviska halvön och Finland samt Norska havet kan skapa det operativa djup Ryssland idag anser sig sakna för sitt försvar. I hela detta område kan Ryssland anse sig behöva möta militära operationer riktade mot det ryska kärnlandet kring Moskva och Sankt Petersburg samt mot den nukleära andraslagsförmågan med baser på Kolahalvön. Genom ett offensivt uppträdande med de ryska marinstridskrafterna i Norska havet kan Natos möjligheter att operera med marinstridskrafter inklusive hangarfartyg utanför Norge försvåras eller omöjliggöras.

Genom att störa eller bryta sjövägarna i Nordatlanten mellan Nordamerika och Europa försvåras avsevärt möjligheten för Nato att försvara de östliga medlemsstaterna inklusive de baltiska staterna. Detsamma gäller om Ryssland besätter, eller på annat sätt neutraliserar, Natos potentiella bas- och grupperingsområden i Norden. Med det skulle möjligheten att nordiskt territorium och luftrum används av Nato för offensiva luftoperationer mot Ryssland förhindras eller begränsas. En etablering av ett operativt djup för att möta västliga anfall mot Ryssland kan också i samband med en militär operation i Östersjöområdet innebära att det ryska luftförsvaret flyttas västerut och att Baltikum och Östersjön därmed militärt kan isoleras. Svenskt territorium är troligtvis en

förutsättning för att etablera en sådan luftförvarssköld i Skandinavien.

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

6.5 Viktiga geografiska områden

I händelse av kris eller krig kommer det att finnas olika men delvis överlappande militärstrategiska intressen i vårt närområde. De strategiska viktiga geografiska områdena formas av hur aktörerna ser på sina egna och andra aktörers strategiska intressen och agerande.

Ur ett svenskt perspektiv är Stockholmsområdet av central strategisk betydelse. Där finns rikets ledning inklusive regering, riksdag samt flera viktiga myndigheter och andra aktörer i samhället. Regionen är också ett nav för flera samhällsviktiga sektorer och har en stor befolkningskoncentration.

För att kunna motstå ett angrepp är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sverige. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part. De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiellt intresse för både Sverige och Finland. De viktigaste svenska västliga förbindelserna går via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands- och Norrbottens län till de norska hamnarna Trondheim och Narvik. Förbindelserna över Öresund till Danmark kan också vara relevanta men bedöms i ett krigsfall snabbt få stora begränsningar. Göteborgs hamn är idag av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge.

Andra delar av Sverige, t.ex. marinstridskrafternas baseringsområden och flygstridskrafternas baser samt arméstridskrafternas koncentreringsvägar och

koncentreringsområden är åtminstone initialt viktiga för möjligheten att försvara Sverige mot ett angrepp.

Ur ett Natoperspektiv är Östersjön, inklusive dess inlopp, vital för att kunna förstärka försvaret i de östra medlemsländerna. Att säkerställa förbindelser för tilltransport av förstärkningar i händelse av kris och krig kräver säkra luft- och sjövägar. Ett framskjutet luftförsvar med mark- eller fartygsbaserade luftvärnssystem och stridsflyg är viktigt för att skapa handlingsfrihet och möjliggöra operationer i regionen. Gotland (och Bornholm), Östersjöinloppen med Öresund och svenska västkusten samt luftrummet över södra Sverige är därför viktiga för Natos försvar av norra Europa. Möjligheten att basera stridskrafter i mellersta och södra Sverige samt södra Norge skulle avsevärt underlätta för en framgångsrik försvarsoperation i Baltikum.

I händelse av kris eller krig mellan Ryssland och Nato skulle en rysk avregling av Baltikum och Östersjön med framskjutna stridskrafter allvarligt försvåra Natos försvarsansträngningar i Baltikum. Berör etablerandet av ett större ryskt operativt djup svenskt territorium eller bedöms svenskt territorium eller luftrum komma att användas av Natostridskrafter ligger det i ryskt intresse att stänga eller försvåra de svenska förbindelserna västerut.

Genom ett besättande av en eller flera av de stora öarna i Östersjön och/eller delar av svenska fastlandet kan en rysk militär operation mot Baltikum skyddas genom avregling med långräckviddiga bekämpningssystem. En sådan begränsad operation skapar dock inte fullt ut det eftersträvarsvärda strategiska djupet och är därmed en strategisk risktagning. Därför kan även Öresundsregionen och svenska västkusten beröras samtidigt som åtgärder vidtas för att begränsa Natostridskrafternas möjligheter att använda mellersta och södra Sverige samt möjligtvis södra Norge. En sådan mer omfattande militär operation skulle sannolikt kunna uppnå en strategisk och krigsavgörande effekt. Den högre ambitionen är dock mer resurskrävande och operativt riskfylld.

Ryssland har ett strategiskt intresse kopplat till Norra flottans baser och den nukleära andraslagsförmågans operationsområde i Norra ishavet. Upplever Moskva att detta bas- och operationsområde är hotat kan norra Sverige och Finland beröras av militära operationer i syfte att utöka det ryska operativa djupet kring Kolahalvön för att åstadkomma en skyddszon. Ett upplevt

hot mot Norra flottans andraslagsförmåga kan vara kopplat till en konflikt i Östersjöområdet men också till en konfrontation mellan väst och Ryssland i en annan del av världen.

Sammantaget konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig.

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

Försvarsberedningen föreslår att den operativa planeringen för totalförsvaret ska utgå från militära operationer mot Sverige i form av ett antal krigsfall med olika geografiska tyngdpunkter.

6.6 Krav på totalförsvaret

Försvarsberedningen bedömer att det förändrade säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, den militärtekniska utvecklingen och dagens och framtidens hot och konflikter ställer högre och annorlunda krav på det svenska försvaret. Bedömningar av vad totalförsvaret ska klara av är inte bara ett resultat av en bedömning av olika tekniska faktorer, utan innehåller också en viktig psykologisk komponent. Att planera för en allvarlig situation stärker totalförsvarets trovärdighet både inåt, nationellt, mot den egna befolkningen och utåt, internationellt, mot externa aktörer. Därmed skapar totalförsvaret sammantaget en tydlig krigsavhållande förmåga.

Sverige måste klara en allvarlig säkerhetspolitisk kris och ytterst krig. Uthålligheten för totalförsvaret måste också skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre period av säkerhetspolitisk kris samt medge att civilt och militärt stöd från andra länder kan etableras. Tiden det tar för Sverige att få

internationellt civilt och militärt stöd är svår att beräkna. Den är avhängig politiskt engagemang och beslutsfattande i andra länder och i internationella organisationer. Stödets förverkligande är också beroende av tillgängliga resurser, transporttider och infrastrukturkapacitet.

Indirekt militärt stöd med t.ex. underrättelser inklusive luftlägesbild kan troligtvis, om nödvändiga politiska beslut fattas, ges tämligen omgående. Mer konkreta stödåtgärder tar av geografiska och andra rent praktiska orsaker längre tid. Efter nödvändiga politiska beslut tar det dagar till veckor att verkansfullt sätta in flygstridskrafter till stöd för Sverige. Marinstridskrafter tar veckor till månader och arméstridskrafter tar månader att få på plats i relevant omfattning.

Gemensam övningsverksamhet och andra internationella samarbeten underlättar för att kunna ta emot både civilt och militärt stöd men ytterst vilar stödet på tillgängliga resurser och fysiska transporter vilka tar tid.

Sammantaget gör dessa osäkerheter att det vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris kan ta förhållandevis lång tid innan nödvändiga beslut fattas om internationellt stöd och att stödet kan påräknas i någon substantiell omfattning. Sverige måste under denna tid ha förmåga att på egen hand klara svåra störningar.

Försvarsberedningen anser mot bakgrund av detta att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det innebär gråzonsproblematik, t.ex. i inledningen till ett väpnat angrepp eller i hanteringen av en efterkrigssituation. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högt intensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits.

Utgående från denna planeringsinriktning kan olika alternativa planeringantaganden utformas t.ex. möjligheten att hantera en säkerhetspolitisk kris som inte har lika allvarliga konsekvenser på

samhället där det inte råder höjd beredskap och som inte inbegriper krigshandlingar på svenskt territorium men som pågår under längre tid.

Försvarsberedningen betonar att inom ramen för planeringsinriktningen om tre månader ska ambitionen vara att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället. 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.

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, genomföra en nationell kraftsamling och mobilisera militära och civila resurser som gynnar de samlade försvarsansträngningarna. Detta kan ta upp till en vecka.

Den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets samlade förmåga att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga störningar i samhällets funktionalitet. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inriktade insatserna på att stödja de som befinner sig i nöd och saknar förutsättningar att själva hantera en sådan situation. Försvarsberedningen anser att den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig och föreslår att individen ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Detta kräver förberedelser. Det är också centralt att människor samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid är grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga.

7 Mål och uppgifter

Under högsta beredskap och krig är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Att försvara Sverige och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet är inte enbart en militär uppgift utan ett ansvar för hela samhället som ytterst kräver befolkningens personliga insatser. Försvarsvilja och folkförankring utgör grunden för möjligheten att kunna åstadkomma ett trovärdigt totalförsvaret. Totalförsvaret utgör en nationell angelägenhet som förutsätter hela samhällets engagemang.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvarets samlade förmåga skapas av bl.a. offentliga aktörer, näringsliv och frivilligorganisationer men också genom samarbete med andra stater och internationella organisationer. Den militära och den civila verksamheten i totalförsvaret ska tillsammans försvara Sverige och trygga landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Genom ömsesidigt stöd och samverkan mellan militära och civila verksamheter uppnås största möjliga försvarseffekt.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig. Av denna anledning anser Försvarsberedningen att den samlade förmågan i totalförsvaret behöver stärkas. Detta ställer högre krav såväl på den militära verksamheten som på den civila verksamheten samt på samverkan inom totalförsvaret.

Totalförsvarsresurser bör utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i samhället. Försvarsberedningen anser att ett starkt

totalförsvaret kan bidra till att förstärka den fredstida krisberedskapen och förmågan att bidra till internationella fredsfrämjande insatser. Genom att skapa en trovärdig totalförsvarsförmåga, som inkluderar en sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser, konflikter i vår omvärld samt hanteringen av så kallad gråzonsproblematik.

På motsvarande sätt ger förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Erfarenheterna och resurserna som utvecklats i arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap de senaste åren ska omhändertas i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret och särskilt det civila försvaret. Samtidigt är den fredstida krisberedskapen idag inte dimensionerad och utformad för att hantera effekterna av ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen anser därmed att ett starkt civilt försvar kommer att kräva ytterligare förmågor och resurser som inte finns idag.

För att medge ett rationellt utnyttjande av statens samlade resurser bör parallella strukturer i möjligaste mån undvikas. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. De ytterligare förmågor, resurser samt ledningsstrukturer som byggs upp inom totalförsvaret bör även kunna nyttjas av den fredstida krisberedskapen. Den fredstida krisberedskapen och den civila delen av totalförsvaret bör därmed ses som ömsesidigt förstärkande.

En samlad förmåga i totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, förutsätter gemensamma utgångspunkter och målsättningar samt en gemensam inriktning. Försvarsberedningen anser därför att dagens uppdelning med separata mål för det militära respektive det civila försvaret bör ersättas av ett gemensamt mål för totalförsvaret. Detta mål bör i sin tur konkretiseras genom uppgifter för den militära respektive den civila verksamheten i totalförsvaret.

7.1 Målet för totalförsvaret

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

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

Vidare framgår av 3 § i ovan nämnda lag att:

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Totalförsvarets resurser ska enligt samma lag också utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Försvarsberedningen anser att följande mål för totalförsvaret bör ersätta dagens mål för det militära försvaret respektive det civila försvaret:

Totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

7.2 Det militära försvarets uppgifter

Det militära försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,

- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället så väl i fred som vid höjd beredskap.

Det militära försvaret ska ha förmåga och planering för att ta emot stöd från det civila försvaret. Uppgifterna löses enskilt och tillsammans med andra och därmed ska det militära försvaret ha förmågan att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer.

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarsmakten med stöd av andra aktörer som ska lösa uppgifterna i det militära försvaret.

Totalförsvarets viktigaste uppgift är kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande.

Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten, med stöd av övriga totalförsvaret, försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. En förutsättning för att kunna förebygga, möta och hantera ett väpnat angrepp är att det militära försvaret har resurser som kan försvara Sverige när det krävs. Detta ställer krav på hög beredskap och en aktuell planering för att kunna verkställa beslut om beredskapshöjningar och ytterst beslut om höjd beredskap samt allmän mobilisering. Det ställer också krav på uthållighet.

En grundläggande förutsättning för att försvara och främja vår säkerhet, frihet och självständighet är värnandet av vårt lands suveränitet. Försvarsmakten ska hävda vår territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Uppgiften innebär bl.a. att övervaka territoriet samt att kunna upptäcka och avvisa kränkningar. Det innebär också att kunna skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära maktmedel. Vidare ska svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför territoriet värnas i enlighet med internationell rätt, t.ex. när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten eller luftrum för

varor och tjänster. Försvarsmakten ska även, med stöd av andra myndigheter, kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet.

Försvarsmakten ska, med stöd av andra myndigheter, även främja vår säkerhet samt förebygga konflikter och krig genom att i fredstid kunna genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt genom deltagande i internationella fredsfrämjande insatser.

Det militära försvaret ska vidare skydda samhället och dess funktionalitet genom att kunna bistå det övriga samhället bl.a. vid fredstida kriser. Detta stöd ska så långt det är möjligt även kunna ske vid krigsfara och krig. Detta stöd ska ske inom ramen för det militära försvarets befintliga förmåga och resurser.

7.3 Det civila försvarets uppgifter

Det civila försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Det civila försvaret ska ha förmåga och en planering för att ge stöd till det militära försvaret. Uppgifterna ska kunna lösas enskilt och tillsammans med andra länder och organisationer. Relevanta aktörer ska därmed ha förmågan att ge och ta emot stöd. Det civila

försvaret ska stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar såväl i fred som i krig.

I fredstid är det civila försvaret den verksamhet som genomförs i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret syftar bland annat till att göra samhället motståndskraftigt för att kunna hantera och minska skadeverkningarna av ett väpnat angrepp.

Det civila försvaret omfattar all den samhällsverksamhet som måste fungera under höjd beredskap och krig. Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas t.ex. besluts- och ledningsförmåga, transporter, det finansiella systemet, sjukvård, it- och elektroniska kommunikationer. I krig ska nödvändig försörjning tryggas t.ex. läkemedel-, dricksvatten-, livsmedel- och energiförsörjning.

Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas. Detta uppnås genom ett starkt psykologiskt försvar.

Det militära försvaret är beroende av att ett antal viktiga samhällsfunktioner fungerar för att kunna genomföra sina uppgifter. Det civila försvaret ska därför bistå de militära försvarsåtgärderna och medverka i de samlade försvarsansträngningarna. För att kunna bistå den militära delen i totalförsvaret att möta ett väpnat angrepp ska berörda civila aktörer ha resurser som är snabbt tillgängliga. Det civila försvaret ska således ha planer och god beredskap för att kunna hantera beslut om beredskapshöjningar.

De åtgärder som vidtas inom det civila försvaret bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar för samhället i fredstid och resurser ska även kunna användas i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det civila försvaret ska även bidra till att återuppbygga och återställa samhällets funktionalitet vid svåra påfrestningar på samhället i såväl fredstid som i krig.

Det civila försvaret är inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och frivilligorganisationer.

8 Organisation och ledning i totalförsvaret

8.1 Inledning

Enligt Försvarsberedningens anvisningar ska utvecklingen av totalförsvaret utgå från behoven vid höjd beredskap och ytterst i krig. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig. En grundläggande förmåga som då krävs är att samhällets samlade resurser kan ledas och samordnas på ett effektivt sätt. Ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter.

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

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

Mängden aktörer inom det civila försvaret, liksom den diversifierade sammansättningen av aktörer, ställer särskilda krav på ledning och samordning. Särskilt fokus behöver därför läggas vid ledning och samordning inom det civila försvaret samt vid samordningen mellan det civila och militära försvaret.

Enligt den försvarspolitiska inriktningen 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska det civila försvaret så långt som möjligt utgå från samma strukturer och processer som de som används inom krisberedskapen. Försvarsberedningen anser att den organisation och de principer för samverkan och ledning som finns inom krisberedskapen utgör en god grund att bygga på. Beredningen konstaterar samtidigt att höjd beredskap och krig inte har varit dimensionerande i utformningen av krisberedskapen. De särskilda krav som höjd beredskap och krig ställer gör att dagens organisation och principer behöver kompletteras med tydligare lednings- och ansvarsförhållanden samt strukturer för att möjliggöra en effektivare och snabbare förmåga att fatta beslut om och inriktning av verksamheten t.ex. rörande prioriteringar och resursfördelning. Med tydligare ansvars- och ledningsförhållanden i såväl det civila försvaret som i totalförsvaret i sin helhet skapas en förbättrad ledningsförmåga vilken förstärker även den fredstida krisberedskapen.

En fungerande ledning i krig kräver utbildning och övning i fredstid. Utbildningar och övningar för ledningsfunktioner på alla nivåer behöver utvecklas och ske i större omfattning. Samtidigt bidrar löpande arbete och samverkan samt hantering av fredstida störningar och kriser också till en förbättrad förmåga. En god ledningsförmåga ställer även krav på att ledningen ska kunna verka från andra ledningsplatser än de ordinarie. Metoder och infrastruktur för säkra samband behöver även fungera under störda förhållanden och med beaktande av krav på sekretess.

Den försvarspolitiska inriktningen 2016–2020 gör gällande att ansvarsprincipen ska upprätthållas så långt som möjligt även i det civila försvaret. Försvarsberedningen anser att grunden fortsatt ska vara en ansvarsprincip där den som löser uppgiften i fred också löser motsvarande uppgifter vid höjd beredskap och i krig. Det är dock viktigt att aktörerna identifierar hur verksamheten vid höjd beredskap och krig ska bedrivas och hur den skiljer sig från den normala verksamheten. Aktörernas verksamhetsprioriteringar i krig kommer i större eller mindre omfattning att skilja sig från prioriteringarna i fredstid. Vissa aktörer får även ytterligare uppgifter vid höjd beredskap som de inte har i fredstid. Det krävs därför en krigsorganisation. Planering och förberedelser för

övergång från normal (freds)organisation till krigsorganisation kommer att vara avgörande för totalförsvarets funktionalitet. Det är i många fall klokt att utgå från den fredstida krisledningsorganisationen som kompletteras med förstärkningsåtgärder som ger större uthållighet och fler funktioner beroende på ansvar och uppgifter under höjd beredskap. Verksamhet som totalförsvarsansträngningarna inte ställer särskilda krav på och som vid ett beslut om höjd beredskap fortsatt ska lösa sina ordinarie uppgifter krigsorganiseras normalt inte.

I den försvarspolitiska inriktningen 2016–2020 konstateras att även om ansvarsprincipen fortsatt ska gälla kan det uppstå situationer där det utifrån ett helhetsperspektiv finns behov av att fördela befintliga samhällsresurser och prioritera försvarsansträngningarna till områden där de gör mest nytta. Försvarsberedningen har i rapporten *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) konstaterat att förmågan att prioritera och fördela resurser på central nivå behöver förbättras.

8.2 Statsledningen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling, även i krig. Flera grundläggande beslut behöver underställas riksdagens prövning även under krigsförhållanden. Det gäller inte minst statens budget. Att säkerställa att riksdagen eller krigsdelegationen fungerar vid krigsfara eller krig är därmed centralt för rikets funktionalitet.

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

Såväl gräzonsproblematik som krig ställer stora krav på beslutsfattande och agerande. En motståndare kommer att sträva efter att förhindra eller försena beslutsfattande och genomförande av försvarsåtgärder. Med olika medel kan förtroendet för

statsmakterna aktivt undergrävas. Genom att bl.a. sprida motstridig, felaktig och vilseledande information om händelseutvecklingen kan en motståndare skapa en osäkerhet om vad som sker, vilket i sin tur kan innebära att beslut om motåtgärder försenas eller uteblir.

Möjligheterna att effektivt möta en angripare gynnas av framsynt agerande. För att regeringen ska kunna agera förutseende, t.ex. genom att fatta beslut om beredskapshöjningar och andra motåtgärder innan Sverige utsätts för ett angrepp, krävs ett gott informations- och underrättelseläge. Därtill krävs tidig förvarning samt att regeringen och Regeringskansliet har kunskap, kompetens, utbildning och övningserfarenhet för att proaktivt kunna identifiera behov av åtgärder och förbereda beslut, även under störda förhållanden. Det bör finnas beredskap för att beslut måste fattas även med ett ofullständigt och ibland motstridigt beslutsunderlag samt under stark tidspress.

Det är också av stor vikt att regeringens resurser och fokus i första hand koncentreras till de övergripande, strategiska och principiellt samhällsviktiga frågorna. Ledningsstrukturerna på central, regional och lokal nivå bör utformas för att så långt det är möjligt underlätta detta. Ansvaret för bl.a. ledning och att åstadkomma samordning av det arbete som ska bedrivas ligger på berörda myndigheter.

Försvarsberedningen anser att ett välorganiserat regeringskansli som står för sakkompetens och kontinuitet är viktigt för att regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Det förutsätter att det i Regeringskansliet finns personal som är utbildad, övad samt som har erfarenhet och kompetens av frågor rörande totalförsvaret och beredskapsförberedelserna i regeringen och Regeringskansliet.

Vidare är en välorganiserad och väl förberedd utrikesförvaltning viktig för regeringens förutsättningar att framgångsrikt hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. I ett eskalerande händelseförlopp med säkerhetspolitiska konsekvenser kan det finnas behov av att förstärka strategiska delar av utrikesförvaltningen. Förutom en förstärkning av de diplomatiska funktionerna behövs även personal från andra berörda departement, militär kompetens samt specifika kompetenser ur det

civila försvaret. Sådana förstärkningar bör ingå i överväganden avseende Regeringskansliets krigsorganisation.

Försvarsberedningen anser att Regeringskansliet i sin helhet behöver ha en beredskap och förmåga att kunna förebygga och hantera både fredstida kriser, gråzonsproblematik samt krigsfara och krig. Beredskapsarbetet inom Regeringskansliet ska syfta till att skapa och vidmakthålla en beredskap hos regeringen som gör att den med orubbat förtroende kan hantera uppkomna extraordinära situationer, varav det yttersta är krigsfara och krig.

Det ankommer ytterst på statsministern att organisera regeringsarbetet, inklusive departementen inom Regeringskansliet, på det sätt som bedöms lämpligt. När det gäller totalförsvarsfrågor inom Regeringskansliet appliceras ansvarsprincipen och alla departement har därmed ett ansvar för frågor som rör totalförsvaret. Detta ställer krav på samordning.

Ansvar för att samordna frågor kopplade till totalförsvaret är idag uppdelat i Regeringskansliet. Försvarsdepartementet ansvarar, enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, för samordningen mellan det militära försvaret och civila försvaret inom ramen för totalförsvaret. Försvarsdepartementet ansvarar även bl.a. för förvaltningsärenden som rör det militära försvaret samt för lagstiftningsärenden som rör höjd beredskap. Justitiedepartementet ansvarar i sin tur för samordning av samhällets krisberedskap, inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga. Försvarsberedningen anser att denna uppdelning ger upphov till gränsdragningsproblematik och otydlighet om ansvarsförhållanden, vilket försvårar och försenar arbetet.

Försvarsberedningen konstaterar att den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har försämrats. Som en konsekvens av detta har bl.a. beslut fattats, i brett politiskt samförstånd, att ytterligare förstärka försvarsbudgeten under 2017 samt från och med 2018. Regeringen har även fattat beslut om att aktivera skyldigheten att fullgöra grundutbildning och repetitionstjänstgöring med värnplikt. Beredningen anser att en sammanhållen hantering och ledning av totalförsvaret (det militära och det civila försvaret) skulle underlättas av att ett departement fick det samlade ansvaret för samordningen av totalförsvaret, såväl i fred som vid höjd beredskap. Detta är viktigt mot bakgrund av den

fortsatt försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen. En koncentrerad av totalförsvarets samordning är också viktig för att säkerställa skydd av uppgifter som rör rikets säkerhet. En sådan åtgärd måste genomföras så att hanteringen av frågor rörande samordning av den fredstida krisberedskapen kan genomföras på ett effektivt sätt i Regeringskansliet och utan att den fredstida krishanteringsförmågan försämras.

Mot bakgrund av den ansvarsfördelning som återfinns i bilagan till förordningen med instruktion för Regeringskansliet anser Förvarsberedningen att samordningen av totalförsvaret (civilt och militärt försvar) ska koncentreras till Förvarsdepartementet. Förslaget innebär att ansvaret för samordningen av det civila försvaret samt övergripande frågeställningar kopplade till civilt försvar skulle överföras till Förvarsdepartementet. Genom att ge ett tydligt huvudmannaskap och organisatorisk ram skulle samordningen av totalförsvaret i Regeringskansliet kunna stärkas. Mot bakgrund av de förslag och den ambitionsökning rörande totalförsvaret som Förvarsberedningen föreslår i denna rapport bör samordningen av totalförsvaret i Regeringskansliet även förstärkas resursmässigt.

Under höjd beredskap skulle samordningsuppgiften bl.a. innebära att verka för välavvägda och koordinerade beslut som gynnar de samlade förvarsansträngningarna och som medverkar till att totalförsvaret leds med enhetlig inriktning.

I fred innebär samordningsuppgiften att åstadkomma en sammanhållen planering för totalförsvaret. Regeringen inriktar planeringen för höjd beredskap och krig bl.a. genom att ge anvisningar till myndigheterna, att genom förordningar fastställa krav samt genom att fördela resurser. I takt med att totalförvarsplaneringen konkretiseras ställs allt högre krav på den övergripande samordningen i Regeringskansliet. För att effektivt samordna inriktningen av totalförvarsplaneringen på central, regional och lokal nivå krävs en kontinuerlig uppföljning av tidigare beslut och anvisningar samt avgöranden kring vilka områden som ska prioriteras och hur resurser ska fördelas.

För att ytterligare förbättra samordningen på strategisk nivå, med syftet att åstadkomma en sammanhållen planering för totalförsvaret, bör koordineringen mellan Regeringskansliet och centrala totalförvarsmyndigheter stärkas.

Regeringens förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap behöver övas kontinuerligt. Genom övning skapas en ökad medvetenhet om vilka problem Sverige kan ställas inför samt vilka krav som kommer att ställas på regeringen och Regeringskansliet samt enskilda befattningshavare. Genom övning skapas också en förbättrad förmåga att identifiera och fatta beslut om relevanta motåtgärder. För att regeringen ska kunna hantera sina uppgifter krävs övning både av den politiska ledningen och av berörda tjänstemän i Regeringskansliet. Likaså behöver förhållandet mellan regeringen och riksdagen/krigsdelegationen under höjd beredskap och krig övas i gemensamma spel och övningar. Försvarsberedningen anser att regeringen, inklusive Regeringskansliet, samt riksdagen bör övas i samband med den totalförsvarsövning som planeras till år 2020.

8.3 Central nivå

8.3.1 En myndighet för civil ledning och samordning

Idag finns det ingen myndighet på central nivå med tydligt mandat att stödja regeringen med att leda, inrikta och prioritera beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att ledningsstrukturen inom det civila försvaret på central myndighetsnivå behöver förtydligas och stärkas. Detta i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering i fredstid liksom ett samordnat agerande under höjd beredskap och krig.

Under höjd beredskap och krig behöver regeringen fokusera på de strategiska besluten. Regeringens geografiska områdesansvar på nationell nivå medför samtidigt att det idag är regeringens uppgift att ansvara för koordinering av åtgärder på central nivå. Med det stora antalet aktörer i totalförsvaret kan denna uppgift, i kombinationen med regeringens övriga uppgifter vid höjd beredskap, komma att bli problematisk för regeringen. Det försvårar också en god samordning på central nivå mellan det militära och det civila försvaret om Försvarsmakten centralt ska samverka med ett stort antal myndigheter.

För att regeringen ska kunna fokusera på de övergripande och nationellt viktiga besluten krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. Planering i fred samt utbildning och övning för de centrala myndigheterna måste hållas samman. Det är viktigt att samhällets samlade resurser kan överblickas och att prioriteringar kan göras mellan de olika verksamheterna inom det civila försvaret och mellan olika delar av landet. För att åstadkomma detta konstaterar Försvarsberedningen att det behövs en central myndighet för planering, ledning och samordning i det civila försvaret.

Under höjd beredskap bör en sådan myndighet stödja regeringen och Regeringskansliet med bl.a. samordning och information samt med sakkompetens. Myndigheten bör även vid höjd beredskap ha ett övergripande ansvar för det civila försvaret på central nivå genom att samordna och stödja övriga myndigheter med uppgifter i den civila delen av totalförsvaret. I enlighet med ansvarsprincipen ansvarar dock respektive myndighet för den operativa verksamheten inom sitt ansvarsområde utgående från de styrningar och direktiv som ges av regeringen och berörda länsstyrelser och landshövdingar. Det bör övervägas om myndigheten också ska ha förmågan att under höjd beredskap inrikta och samordna övriga sektorsansvariga myndigheters verksamhet om regeringen skulle välja att fatta ett sådant särskilt beslut.

I fredstid ska myndigheten hålla samman planeringen för det civila försvaret. Samhällets samlade resurser och beredskapsförberedelserna i det civila försvaret behöver överblickas för att prioriteringar ska kunna göras mellan olika verksamheter och mellan olika delar av landet.

Myndigheten ska lämna förslag till regeringen på avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer m.m., inte minst vad avser ekonomiska resurser. Myndigheten ska samordna de övriga sektorsansvariga myndigheternas verksamhet på central nivå i totalförsvaret samt ha mandat att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser.

Myndigheten för civil ledning och samordning inom totalförsvaret ska därför ha ett sektorsansvar för planering, ledning och samordning för hela den civila delen av totalförsvaret. Genom sektorsansvaret har myndigheten också uppgiften att bedriva

studier som underlag för planläggningen inom det civila försvaret, samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret samt samordna planeringen av ledningsövningar och leda större övningar inom det civila försvaret. Myndigheten ska vidare samverka med Försvarsmakten och samordna det civila försvarets beredskapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarsmakten.

MSB har idag uppgifter som till del motsvarar ovanstående uppdrag, men dessa är inte tydligt reglerade i instruktionen utan återfinns i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Försvarsberedningen anser därför att det är lämpligt att förtydliga och utöka MSB:s mandat snarare än att inrätta en ny myndighet för civil ledning och samordning i totalförsvaret. MSB har själv föreslagit att myndigheten ska få ett tydligare uppdrag att samordna planeringen för höjd beredskap inom det civila försvaret liksom att den ska ges mandat att, efter ett särskilt beslut från regeringen, under höjd beredskap inrikta och samordna de bevakningsansvariga myndigheternas verksamhet.

Ett utökat mandat behöver tydliggöras genom revideringar i författning. För att kunna hantera de nya uppgifterna inom civilt försvar anser Försvarsberedningen att MSB:s uppdrag i sin helhet behöver ses över och renodlas. En översyn av myndighetens mandat och uppgifter bör därför genomföras.

8.3.2 Sektorsansvariga myndigheter

För att ytterligare stärka ledningen och samordningen inom det civila försvaret på den centrala myndighetsnivån bör vissa av de bevakningsansvariga myndigheternas mandat och uppgifter ses över. Likaså bör samverkansområdena ses över när det gäller struktur och ansvar.

Samverkansområdena utgör idag en plattform för samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och andra aktörer och syftar till att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. Arbetet i samverkansområdena ska leda till att myndigheterna gemensamt, utifrån en gemensam behovsbild, ska komma fram till och vidta lämpliga åtgärder för stärkt krisberedskap och civilt försvar.

Samverkansområdena har använts för planering för krisberedskap snarare än för höjd beredskap och krig. Områdena har ingen funktion under höjd beredskap och är inte heller förknippade med några beslutsbefogenheter. Vidare är områdena tämligen breda och omfattar diversifierade verksamheter. Försvarsberedningen anser därför att samverkansområdena bör förändras för att kunna användas både för beredskapsplanering inom respektive område i fred (planering för krisberedskap och höjd beredskap) samt för att åstadkomma koordinerad verksamhet under höjd beredskap och krig. För att uppnå detta bör samverkansområdenas struktur och ansvarsförhållanden ses över.

Försvarsberedningen anser att en indelning av de bevakningsansvariga myndigheterna i samhällssektorer utgör en mer lämplig struktur för beredskapsplanering. Inom varje sektor bör en sektorsansvarig myndighet utses. En sektorsansvarig myndighet ska ges tydligt ansvar och resurser att samordna verksamheten inom sektorn, såväl i fred som under höjd beredskap. I detta arbete ingår bl.a. att samordna beredskapsförberedelser och åtgärder (såväl för krisberedskap som för höjd beredskap), samordna och genomföra operativ planläggning, svara för att personal utbildas och för att övningar genomförs. Myndigheten med ansvar för sektorn ska även tillse att nödvändiga avtal och överenskommelser med andra myndigheter, näringsliv m.fl. upprättas inom ramen för den samordning och ledning som utövas av den centrala myndigheten för det civila försvaret och av civilbefälvärnarna på den högre regionala nivå som Försvarsberedningen föreslår i denna rapport. I arbetet bör också ingå att till regeringen lämna förslag på prioriteringar mellan verksamheter inom sektorn ur totalförsvarsynpunkt. Denna struktur kan liknas vid den funktionsindelning som fanns i totalförsvaret 1986–2002.

Att hålla samman planeringen i sektorer, som innefattar samhällsviktiga verksamheter som behöver upprätthållas under kriser och höjd beredskap, utgör en mer passande ram för arbetet. Detta är också en lämpligare struktur för samordning under höjd beredskap. Flera myndigheter bedriver också redan en samordning av krisberedskapsåtgärder kopplade till olika samhällssektorer. MSB har pekat ut elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner inom vilka merparten av samhällsviktig

verksamhet kan identifieras: energiförsörjning, finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet, socialförsäkringar, transporter. MSB:s indelning i samhällssektorer skulle kunna utgöra en utgångspunkt för en ny struktur.

Sektorsindelningen bör regleras i författning liksom vilken myndighet som är ansvarig för samordning inom respektive sektor samt vilka övriga myndigheter som har uppgifter inom sektorn. Den centrala myndigheten för ledning och samordning i det civila försvaret bör ansvara för att skapa en helhetssyn genom att tillse att nödvändig samverkan sker mellan de olika sektorerna.

Försvarsberedningen bedömer att en rimlig sektorsindelning omfattar ca 20 sektorsansvariga myndigheter och en personalförstärkning om ca fyra årsarbetskrafter per myndighet.

Försvarsberedningen anser även att de bevakningsansvariga myndigheternas uppgifter och ansvar inför och vid höjd beredskap i sin helhet bör tydliggöras. Försvarsberedningen föreslår att begreppet bevakningsansvariga myndigheter bör ändras till beredskapsmyndigheter, vilket var det begrepp som användes under 1990-talet för sådana myndigheter vars verksamhet hade stor betydelse för totalförsvaret. Beredskapsmyndigheternas uppgifter inför och vid höjd beredskap var tydligt reglerade i Beredskapsförordningen (1993:242). Försvarsberedningen anser att beredskapsmyndighet utgör en mer lämplig benämning för att tydliggöra vilken roll dessa myndigheter har i både krisberedskapen samt vid höjd beredskap. Beredningen anser vidare att beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter inför och vid höjd beredskap bör tydliggöras i förhållande till nuvarande regelverk gällande bevakningsansvariga myndigheter, t.ex. avseende krav på krigsorganisation och att genomföra krigsplanläggning.

Med beredningens förslag skulle de nuvarande bevakningsansvariga myndigheterna framöver benämnas beredskapsmyndigheter. Vissa av dessa beredskapsmyndigheter skulle i sin tur utgöra sektorsansvariga myndigheter med uppgift att samordna beredskapsförberedelser och verksamhet inom en viss sektor, vilket även innefattar verksamheten som bedrivs av de övriga beredskapsmyndigheterna ingående i sektorn. Försvarsberedningen bedömer att ytterligare myndigheter än de

som idag är bevakningsansvariga myndigheter bör utnämnas till beredskapsmyndigheter. Detta gäller bl.a. FMV, FRA, FOI och, Fortifikationsverket. Den centrala myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) bör dock inte ha föreskriftsrätt gentemot dessa myndigheter.

8.4 Regional nivå

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå och utgör vid höjd beredskap den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap ska länsstyrelsen verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Länsstyrelserna ska även verka för att verksamheten hos civila myndigheter inom länet bedrivs med enhetlig inriktning samt att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Om riket är i krig och förbindelsen med rikets ledning inte kan upprätthållas får länsstyrelsen inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. i regeringsformen ankommer på regeringen.

Idag har flera länsstyrelser begränsade resurser och bristfällig förmåga att klara sin samordningsuppgift inför och vid höjd beredskap. Redovisade underlag och genomförda övningar indikerar att länen i många fall är för små enheter resurs- och ledningsmässigt för att kunna hantera denna typ av samordning och resursprioritering.

Ytterligare en försvårande faktor för att få till en effektiv samordning på den regionala nivån är att flera viktiga totalförsvarsmyndigheters geografiska indelning inte följer länens indelning. Försvarmakten har idag fyra militärregioner (syd, väst, mitt och norr). En ledningsfunktion etableras även på Gotland. I militärregionernas uppgift ingår bl.a. att samordna militärterritoriell verksamhet och samverkan med civila aktörer på den regionala och lokala nivån. Respektive militärregion omfattar flera län vilket innebär att Försvarmakten genom

militärregionerna har att samverka och samordna sig med flera länsstyrelser samtidigt. Polismyndigheten är sedan 2015 indelad i sju regioner vilka inte motsvarar Försvarmaktens geografiska indelning.

Utan att ta ställning i regionindelningsfrågan anser Förvarsberedningen att större områden på regional nivå skulle gynna samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret. Förvarsberedningen föreslår därför att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med ca 3–6 län inom varje område. Inom respektive civilområde där flera län ingår ska en av landshövdingarna utses att, i egenskap av civilbefälhavare, hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar. Denna föreslagna struktur påminner om de regionala ledningsförhållanden som fanns inom det tidigare civila försvaret där civilbefälhavare samordnade och inriktade arbetet inom ett specifikt civilområde. Denna struktur utvecklades i början av 2000-talet.

Under höjd beredskap ska den landshövding (civilbefälhavare) som har det övergripande ansvaret i ett område få mandat att samordna och inrikta försvarsansträngningarna samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Genom att civilbefälhavaren har det övergripande ansvaret för beredskapsplaneringen i fredstid på högre regional nivå underlättas planeringen även för de sektorsansvariga myndigheterna och andra totalförvarsaktörer i det civila försvaret på regional nivå. Den högre regionala nivån kan även vara ett stöd till länen inom civilområdet i samband med fredstida kriser.

Förvarsberedningen betonar vikten av en överensstämmande geografisk indelning för ledningen av det civila och militära försvaret på högre regional nivå. För att få till så effektiva ledningsförhållanden som möjligt är en viktig förutsättning att den högre regionala indelningen avseende det civila försvaret motsvarar militärregionerna. Militärregionerna ansvarar idag bl.a. för att leda markterritoriell verksamhet på den regionala och lokala nivån samt för att samverka med regionala och lokala myndigheter, organisationer och företag. Förvarsberedningen bedömer att dagens indelning i fyra militärregioner inte motsvarar de behov det civila och militära försvaret har av territoriell indelning. De geografiska förutsättningarna kopplade till strategiskt viktiga

områden och hanteringen av storstadsområdena, särskilt Stockholm, är enligt beredningen viktiga faktorer i utformningen av totalförsvarets geografiska indelning.

I ljuset av Förvarsberedningens förslag behöver Förvarsmaktens regionala indelning och bemanning ses över och revideras för att åstadkomma en rationell sammanhållen geografisk indelning för det civila och militära försvaret inom ramen för totalförsvaret. Vid förändringar av andra myndigheters regionala indelning bör totalförsvarets geografiska indelning på regional nivå beaktas.

Förvarsberedningen bedömer att det krävs en högre regional ledning med ett antal civilområden där en landshövding i respektive område utses till civilbefälhavare med uppgift att leda och samordna arbetet.

Till stöd för den landshövding som utses till chef för ett civilområde bedöms det behövas en stab för att hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar inom civilområdet, inklusive planering och genomförande av övningar och samordning med Förvarsmaktens planering. Denna stab samlokaliseras med landshövdingens (och tillika civilbefälhavarens) länsstyrelse. Sammantaget bedöms detta innebära totalt ca 60 årsarbetskrafter fördelat på de olika civilområdena.

Den föreslagna strukturen med skapandet av en högre regional nivå innebär att de 21 länsstyrelserna bildar en lägre regional ledningsnivå inom det civila försvaret. Förvarsberedningen anser att Förvarsmaktens territoriella ledningsorganisation bör ses över för att i möjligaste mån skapa motparter på såväl den högre som lägre regionala nivån samt även på den lokala nivån. För att säkerställa en förstärkt planeringsförmåga vid samtliga 21 länsstyrelser bedömer Förvarsberedningen att det krävs en mindre personell förstärkning om en årsarbetskraft per län utöver de resurser som finns redan idag.

8.5 Kommuner och landsting/regioner

På lokal nivå har kommunerna både ett verksamhetsansvar och ett geografiskt områdesansvar. Landstingen/regionerna ansvarar på regional nivå bl.a. för hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

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

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommunstyrelsen under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och att samverkan kommer till stånd. Under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som berör den verksamhet som kommunen ansvarar för. Landstingsstyrelsen har motsvarande ansvar för sitt verksamhetsområde som främst berör hälso- och sjukvård. Kommunen ska under höjd beredskap löpande hålla länsstyrelsen informerad om beredskapsläget. Under höjd beredskap ska landstinget/regionen hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och övriga förhållanden som har bäring på det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att ledningsförmågan hos kommunstyrelserna och landstingsstyrelserna behöver stärkas. Kommunernas och landstingens/regionernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap och krig samt vid situationer med en gråzonsproblematik behöver utvecklas. Vid kriser i fredstid kan en krisledningsnämnd hos kommunen eller landstinget/regionen leda verksamheten. Kommuner och landsting/regioner behöver se över den organisation som används i fredstida kriser och fastställa hur den ska anpassas till en situation med höjd beredskap då kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen leder verksamheten. Parallella strukturer ska i möjligaste mån undvikas. Ledningsstrukturer behöver övas för att klara olika situationer vid en gråzonsproblematik och för att kunna hantera de krav som ställs på ledningsförmågan vid höjd beredskap och i krig.

Försvarsberedningen föreslår att en analys genomförs för att fastställa kommunernas olika behov av resurser för att stärka

ledningsförmågan. Särskild hänsyn behöver exempelvis tas till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, men även Gotland. Dessa områden är alla militärstrategiskt viktiga och en stor del av befolkningen är koncentrerad till de tre storstadsområdena, vilket ställer särskilda krav på det civila försvaret inte minst vad gäller försörjning och befolkningsskydd. I dessa områden finns olika förutsättningar som kommer att kräva en särskild form av planering och ledning. Försvarsberedningen understryker vikten av att kommuner, landsting/regioner och länsstyrelser i dessa områden behöver en mycket nära och effektiv gemensam planeringsverksamhet tillsammans med Försvarsmakten, för att bl.a. klara ut ledningsförhållanden under höjd beredskap.

8.6 Förslag till utredning

Försvarsberedningen föreslår att de förslag som beredningen lämnat om ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå ska utredas vidare. En sådan utredning ska inkludera en översyn av MSB:s mandat och uppgifter samt förslag till en struktur med sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter. Indelningskommitténs förslag till regional indelning för statliga myndigheter bör beaktas i utredningen av civilområdenas geografiska indelning. Den av beredningen föreslagna utredningen bör även inkludera en analys av kommunernas olika behov av resurser för att stärka ledningsförmågan med särskilt fokus på storstadsområdena och Gotland. Utredningen bör vidare analysera behovet av ett samordningsforum mellan myndigheter med viktigare uppgifter i totalförsvaret, att jämföra med den tidigare Totalförsvarets chefsnämnd.

Försvarsberedningen rekommenderar att utredningen, samt efterföljande hantering, genomförs enligt en tidsplan som medger att förslagen kan implementeras från 2021. Försvarsberedningen understryker vikten av att den inriktning för totalförsvaret som beslutats för försvarsinriktningsperioden 2016–2020 fortsatt genomförs. Utvecklingen av totalförsvaret under innevarande försvarsinriktningsperiod får inte hindras eller försenas med hänvisning till den föreslagna utredningen.

Försvarsberedningen uppskattar preliminärt kostnaderna för föreslagen organisation och ledningsstruktur till ca 550 miljoner kronor årligen från 2021. Kostnaderna finansieras genom statens budget. Beräkningarna omfattar omorganisationskostnader, nyanställningar och verksamhetskostnader för MSB, sektorsansvariga myndigheter, länsstyrelser (inklusive högre regional ledning) och kommuner mot bakgrund av utökade mandat och nya uppgifter. Därtill beräknas medel behövas för investeringar i viss infrastruktur, sambandsmedel m.m. samt för genomförande av övningar.

9 Psykologiskt försvar

I Förvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige - starkare försvar för en osäker värld* (Ds 2014:20) framhölls behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens behov och försämrade omvärldsläge. Psykologiskt försvar ska, så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Det psykologiska försvaret bidrar såväl i fred som i krig till att öka befolkningens kris- och krigsmedvetenhet, försvarsvilja och motståndskraft. Därmed förbättras samhällets förmåga att stå emot påtryckningar och propaganda från en eventuell motståndare.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har sedan 2015 påvisat behovet att stärka det psykologiska försvaret. Medieutredningen (*En gränsöverskridande mediepolitik: För upplysning, engagemang och ansvar*, SOU 2016:80) lyfter bl.a. fram riskerna med desinformation från främmande makt, hur lätt och snabbt falska uppgifter sprids via sociala medier och hur mediasajter stängts ner p.g.a. överbelastningsattacker. Förvarsberedningen konstaterar att behovet att aktivt skydda det öppna samhället, rättsstaten och vår suveränitet har ökat.

9.1 Det psykologiska försvaret i fred och krig

Det psykologiska försvaret syftar ytterst till att stärka vår motståndskraft inför och vid ett väpnat angrepp. Samtidigt kan inte det psykologiska försvaret enbart handla om förberedelser för krig. Det måste givet omvärldsutvecklingen i hög grad vara verksamheter som aktivt bedrivs även i fredstid. Det psykologiska försvaret innefattar tre delar:

- att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig,
- att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt
- att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Historiskt sett har ambitionerna i de olika delarna varierat, framför allt beroende på säkerhetspolitiskt läge och teknikutveckling.

Att säkerställa och upprätthålla befolkningens försvarsvilja är kärnan i det psykologiska försvaret. Det sker bl.a. genom att delge och förmedla saklig offentlig information och att denna information även kan förmedlas snabbt och effektivt under störda förhållanden t.ex. i krig. Med dagens säkerhetspolitiska läge är behovet av att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer centralt. Detta måste ske med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten. Det psykologiska försvaret berör hela totalförsvaret inklusive media, myndigheter, kommuner, frivilligorganisationer och näringsliv.

I Statskontorets rapport *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar* (Statskontoret 2017:5) konstateras att det finns många aktörer som bidrar till Sveriges psykologiska försvar, men också att bara en tredjedel ser sig själva som en del av det psykologiska försvaret. Av de många myndigheter som bidrar är ett tiotal centrala för det psykologiska försvaret. De rör t.ex. den verksamhet som bedrivs hos Regeringskansliet, svenska utlandsmyndigheter, Säkerhetspolisen, MSB, Svenska institutet, Försvarsmakten och försvarsunderrättelsemyndigheterna men också långsiktiga demokratifrämjande uppgifter hos t.ex. Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Statens medieråd.

Ingen myndighet har i dagsläget ett författningsreglerat ansvar för Sveriges psykologiska försvar. När Styrelsen för psykologiskt försvar lades ner 2008 tog MSB över ett antal uppgifter. Dåvarande Krisberedskapsmyndigheten hade redan 2002 tagit över ett antal uppgifter. MSB har bl.a. uppgiften att informera om totalförsvaret och säkerhetspolitik, uppgiften att ge stöd till medieföretagens beredskapsplanering och uppgiften att förmedla medel för att säkerställa etermediernas distribution vid fredstida kriser och höjd

beredskap. Dagens verksamhet består bl.a. av att samordna information till allmänhet och medier vid en kris, omvärldsbevakning, samverkan med medieföretagen i Mediernas beredskapsråd, att genomföra opinionsstudier, att fördela medel till studier och forskning, och att informera om krisberedskap och totalförsvaret till landets totalförsvarspliktiga 18-åringar.

Enligt Statskontorets analys saknas myndighetsövergripande samverkan som uttryckligen hanterar frågor om det psykologiska försvaret. Det gör att frågor om psykologiskt försvar har intagit en blygsam position på myndigheternas dagordningar. Statskontoret konstaterar att många myndigheter har verksamheter som kan bidra till det psykologiska försvaret även om myndigheterna själva inte anser att de är en del av det psykologiska försvaret. Även om myndigheterna blivit mer medvetna om riskerna att utsättas för desinformation, så finns en stor variation i deras medvetenhet och beredskap för att möta informationspåverkan. Flera myndigheter bedriver systematisk omvärldsbevakning för att upptäcka informationspåverkan, men få har rutiner för att bemöta sådan verksamhet enskilt eller samordnat.

9.2 Ett psykologiskt försvar för ökad motståndskraft

Trots att verksamhet och intresse för frågorna har ökat något så sker det från en låg nivå. Försvarsberedningen anser att den ordning som nu råder är otillräcklig. Beredningen konstaterar att det behövs en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning av myndigheterna för att hantera frågor som rör psykologiskt försvar.

Informationsområdet förändras med teknologi- och samhällsutvecklingen och det etableras snabbt nya mediavanor hos befolkningen. Den trenden förväntas fortsätta. Det medför att påverkanskampanjer också förändras och kan ta sig många uttryck både vad gäller medel och metoder. Redan i fredstid kan en motståndare använda påverkanskampanjer genom att söka efter och angripa svaga punkter och försöka undergräva förtroendet för samhällets institutioner och därmed ytterst samhällets samlade försvarsvilja. Påverkanskampanjer kan syfta till att påverka ett lands självständiga nationella beslutsfattande. Genom

informationspåverkan kan motståndaren försöka iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer eller grupper för att uppnå sina mål. Det kan ske utan att det bakomliggande agerandet från motståndaren upptäcks. Under höjd beredskap och krig kan motståndarens påverkanskampanjer fokusera på att t.ex. störa ledningsförhållanden, vilseleda, binda resurser och skapa kaos för att bl.a. försvåra mobilisering och skada tilltron till vår försvarsförmåga. För att identifiera påverkanskampanjer krävs ett aktivt arbete av underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Försvarsberedningen anser att dessa myndigheters roll i det psykologiska försvaret måste tydliggöras i instruktionerna till myndigheterna.

Försvarsberedningen understryker att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende media och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. En förutsättning för det fria samhället är att vår demokrati och vår rättsstat består och att Sverige vill och kan försvara sig och de värden vårt samhälle ytterst bygger på. Upprätthållandet av internationella normer och principer, inklusive den europeiska regelbaserade säkerhetsordningen är centralt i ett långsiktigt förebyggande arbete.

Det är i sammanhanget viktigt att skilja på public service-företagens granskande roll och uppdraget att förmedla information i kris och krig. Enligt gällande sändningstillstånd ska Sveriges Radio och Sveriges Television utgöra självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen om högsta beredskap råder. Försvarsberedningen anser att behovet är stort av att upprätta konkreta planer för dessa totalförsvarsuppgifter. Dessutom måste omställningen i lydnadsförhållandena övas för att säkerställa en viktig basförmåga i vårt psykologiska försvar. En god kommunikation med befolkningen är en förutsättning för att mobilisera samhället och sätta oss till motvärn.

Den parlamentariska public service-kommittén (Ku 2016:06) har fått tilläggsdirektiv (dir. 2017:73) och ska senast den 29 juni 2018 lämna förslag till hur en ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst bör utformas på kort och lång sikt.

Kommittén ska också föreslå hur utbudet ska nå ut till publiken, och bedöma hur public service-företagens oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras i ett nytt medielandskap.

Försvarsberedningen konstaterar att totalförsvarsperspektivet inte finns med i regeringens direktiv till kommittén. Beredningen anser därför att kommitténs arbete behöver kompletteras med en analys av hur public service-företagens förutsättningar att utföra sina uppgifter inom totalförsvaret påverkas av förslagen. Det är av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för företagens utsändning av radio och tv även i framtiden är robust.

Sverige måste redan i fredstid ha en sådan individuell och samhällelig beredskap och förmåga i det psykologiska försvaret att inte chocken av att hotas eller utsättas för ett väpnat angrepp passiviserar beslutsfattare och befolkningen. Det är avgörande för att vi ska kunna sätta oss till motvärn och ytterst med militära medel försvara vår suveränitet, självständighet och vårt öppna samhälle. Totalförsvaret bygger därför på befolkningens försvarsvilja, dess engagemang i fredstid och motståndsvilja under höjd beredskap och krig. Därför måste inte bara regelbundna övningar av totalförsvaret genomföras utan ledande samhällsföreträdare måste ha insikten och förmågan att både involvera och förmedla allvaret och behovet av totalförsvaret i sin kommunikation med befolkningen.

Frivilliga försvarsorganisationer har en viktig roll att fylla även i det psykologiska försvaret genom att sprida kunskap och information men också organisera och tillvarata engagemanget för totalförsvarets verksamhet i ett brett samhällsperspektiv.

Sedan det kalla kriget tog slut har Sverige blivit alltmer heterogent, urbaniserat, sekulariserat, internationaliserat och individualiserat. Det ställer stora krav på anpassad information och spridning för att nå allmänheten. Bara det faktum att Sverige idag är ett betydligt mer mångkulturellt samhälle kräver t.ex. att information måste finnas tillgänglig även på andra språk än svenska och i kanaler som når olika målgrupper.

På övergripande nivå visar Kulturkartan från *World Values Survey* att Sverige värderingsmässigt sticker ut t.ex. i jämförelse med många andra EU-länder. Enligt undersökningen värderas i Sverige tillit, självförverkligande och livskvalitet snarare än

överlevnad liksom sekulära och rationella värderingar snarare än traditionella värderingar ovanligt högt. Detta är viktiga ingångsvärden när vi utvecklar det psykologiska försvaret och totalförsvaret.

Med denna samhällsutveckling som grund och med kraven på ett brett samhällsengagemang krävs att det psykologiska försvaret genomsyrar hela totalförsvaret. Det psykologiska försvaret involverar både det militära och det civila försvaret. Samtidigt ställs också höga krav på ändamålsenlig ledning och inriktning av arbetet, både i fred och vid höjd beredskap och krig. Dessutom måste delar av verksamheten kunna hantera sekretess.

Försvarsberedningen vill betona behovet av att förbättra verksamhet inom ramen för befintliga myndigheter för att stärka Sveriges förmåga att möta och hantera framförallt påverkanskampanjer. Det innefattar bl.a. att relevanta åtgärder vidtas för att informera allmänhet, vidareutbilda nyckelaktörer, förbättra förmågan att identifiera och bemöta påverkanskampanjer för att på kort sikt stärka det psykologiska försvaret. Beredskapen att sprida information under störda förhållanden behöver förbättras och samordning och stöd till beredskaps- och krigsplanläggningen hos myndigheter och medieföretag utvecklas. Därtill måste allmänhetens försvarsvilja och motståndskraft säkerställas.

Försvarsberedningen anser att regeringen bör göra det tydligt att MSB:s uppgifter och mandat vid kriser även gäller vid höjd beredskap. Det är viktigt att MSB har uppgiften att verka för att berörda aktörer samordnar information till allmänhet och media. Vidare måste stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder samordnas, inte bara vid en kris utan även vid höjd beredskap. Det behöver också tydliggöras att myndigheten ska ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information inte bara i samband med allvarliga olyckor och kriser utan även vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen föreslår att behovet av att inrätta en ny myndighet med det övergripande ansvaret för att utveckla och koordinera det psykologiska försvaret utreds. Bland annat behöver uppgifter och roller för att upprätthålla och stärka det psykologiska försvaret förtydligas, en lämplig myndighetsstruktur föreslås samt kunskapsuppbyggnad och forskning på området inriktas.

Försvarsberedningen framhåller att det psykologiska försvaret måste kunna verka på både kort och lång sikt. Ett aktivt psykologiskt försvar ska snabbt kunna möta påverkanskampanjer både nationellt och internationellt. Att på internationell nivå motverka desinformation och förmedla korrekt information, kontinuerligt och i samband med säkerhetspolitiska kriser, är centralt i syfte att erhålla stöd och en förutsättning för att kunna få och ta emot hjälp vid en extraordinär händelse eller krig.

I det långsiktiga arbetet är det viktigt att höja kunskapsnivån och därmed minska mottagligheten för påverkanskampanjer hos allmänheten, att upprätthålla försvarsvilja och motståndsvilja samt att fördjupa förståelsen av utvecklingen på informationsområdet så att strukturer och inriktning av det psykologiska försvaret kan anpassas över tid. Det är viktigt att understödja nationell forskning och studier på området, men också att dra lärdom av internationella erfarenheter. Att EU stärker sin förmåga att bemöta desinformation och utvecklar sin strategiska kommunikation bidrar till sammanhållningen i EU. Det är också av stor betydelse för det svenska nationella arbetet. Försvarsberedningen framhåller vikten av att förstärka Sveriges internationella engagemang i t.ex. EU:s arbete med strategisk kommunikation och i det nyetablerade centret för att motverka hybridhot i Helsingfors.

Kostnaderna för Försvarsberedningens förslag avseende psykologiskt försvar uppskattas till 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

10 Informations- och cybersäkerhet

Vår vardag vilar på internetuppkopplade system. Förändringen har gått fort och påverkar alltifrån social interaktion och kommunikation till politiska och ekonomiska relationer i hela skalan från individuell till global nivå. Antalet människor som lever utan internet krymper snabbt. Medan den tekniska utvecklingen driver på dessa förändringar är regleringarna nationellt och internationellt ännu begränsade.

Sverige är redan ett av världens mest uppkopplade länder. Digitaliseringen i Sverige och vår omvärld påverkar både militär och civil verksamhet i totalförsvaret. Många av de system som är kritiska för att upprätthålla samhällets funktionalitet är redan i fredstid sårbara för störningar. Sårbarheter finns i alltifrån elektroniska kommunikationer, sjö- och luftfart till elnät, industriella styrsystem och i det finansiella systemet. Såväl i fredstid som under höjd beredskap och i krig är sårbar teknik i det avancerade informationssamhället en måltavla för en motståndare. I dagens informationssamhälle är det militära försvaret beroende av att det övriga samhällets grundläggande funktioner fortsätter att fungera före och under ett väpnat angrepp. Det blir allt svårare att säga var den civila infrastrukturen slutar och var den militära börjar. En stark informations- och cybersäkerhetsförmåga behöver säkerställas i totalförsvaret.

10.1 Informations- och cybersäkerheten idag

Cybersäkerhet och internetrelaterade frågor diskuteras i allt fler multilaterala sammanhang och utgör en alltmer integrerad del i utrikespolitiken. Frågorna spänner över ett brett fält och innefattar bland annat folkrätt, försvars- och säkerhetspolitik, mänskliga

rättigheter och global utveckling. Samtidigt tilltar motsättningarna kring normer för internet och dess utveckling. Enligt ryskt perspektiv råder anarki i cyberrymden varför bl.a. Ryssland anser att överenskommelser där stater tar ett fastare grepp kring digitala informationsflöden krävs. EU, USA m.fl. anser att existerande internationella regelverk är tillräckliga och att problemet ligger i att dessa inte respekteras och tillämpas fullt ut.

I FN har sedan 2004 ett normskapande arbete bedrivits inom cyberområdet (*UN Group of Governmental Experts*) med fokus på hur hot i cyberrymden ska hanteras och folkrätten tillämpas. Motsättningar i gruppen, främst mellan USA samt andra västländer och Ryssland, Kina och Kuba, har gjort att gruppens framtida roll är osäker. Betydande oenighet finns kring flera frågor däribland rätten till självförsvar i cyberrymden, inklusive motåtgärder. Det råder därmed osäkerhet kring vägen framåt i de globala cyberdiskussionerna i ett läge där antalet cyberoperationer riktade mot stater och andra aktörer ökar. Istället ges andra processer ökad betydelse för utarbetande av normer och praxis. En omfattande manual, Tallinnmanualen, har tagits fram av *NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence* (CCD COE). Den har i avsaknad av en tydlig internationell överenskommelse på området, ofta använts som referenspunkt i frågor om folkrättslig tillämpning. Manualen är inriktad på hur gällande internationella regler kan appliceras på allt från it-incidenter i fredstid till cyberkrigföring.

Försvarsberedningen konstaterar att cybersäkerhetsfrågor får allt större betydelse i utrikes- och säkerhetspolitiken liksom för den nationella säkerheten. De globala cyberdiskussionerna befinner sig i ett formativt skede. De internationella skeendena har tydliga och långtgående konsekvenser för nationella förhållanden.

Cyberattacker är ett allvarligt hot mot befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden. Medvetenheten om detta har ökat de senaste åren. I försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) fastslogs att den samlade svenska förmågan att förebygga, motverka och aktivt hantera konsekvenserna av civila och militära hot, händelser, attacker och angrepp i cybermiljön måste utvecklas och förstärkas.

De mest skyddsvärda verksamheterna bedrivs inte solitärt utan är beroende av funktionalitet och säkerhet inom andra verksamheter. Arbetet med skydd för de mest skyddsvärda verksamheterna kan därför inte bedrivas isolerat, utan måste ske koordinerat med det samlade arbetet med samhällets informations- och cybersäkerhet.

En utvecklad förmåga på informations- och cybersäkerhetsområdet, inklusive en god underrättelseförmåga i den digitala miljön, ökar möjligheten att upprätthålla vår nationella suveränitet, aktivt bidra till att hantera händelser i närområdet och skydda kritisk infrastruktur. En förutsättning är en god försvarsunderrättelseförmåga i cybermiljön som kan inhämta, bearbeta, analysera och delge försvarsunderrättelser. En utvecklad cyberförmåga och en stärkt underrättelseförmåga ökar möjligheterna att upprätthålla vår nationella suveränitet, aktivt bidra till händelser i närområdet och skydda kritisk infrastruktur.

I juni 2017 presenterade regeringen sin informations- och cybersäkerhetsstrategi, *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet* (skr. 2016/17:213), i en skrivelse till riksdagen. Samtidigt gavs ett antal uppdrag till myndigheter. Strategin kan ses som en plattform för Sveriges fortsatta utvecklingsarbete på området. Den omfattar hela samhället, dvs. statliga myndigheter, kommuner och landsting, företag, organisationer och privatpersoner.

Idag ställs krav på statliga myndigheter att rapportera allvarliga it-incidenter. Vidare kommer genomförandet av EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) att innebära krav på leverantörer inom sju utpekade sektorer (energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur).

Regeringen anför i försvarsbeslutet 2015 att grunden i en robust cyberförsvarsförmåga är att säkerställa funktionalitet i samhällsviktiga funktioner och att skydda den mest skyddsvärda verksamheten, inklusive sådana system som är vitala för totalförsvaret, mot antagonistiska angrepp från kvalificerade aktörer. Regeringen anför vidare att ett svenskt cyberförsvar kräver samordning och koordinering av kompetenser, samt utpekade och

övade beslutsvägar, mellan olika myndigheter och samhällsfunktioner.

Det pågår ständigt intrångsförsök mot internetanslutna system. Sårbarheter måste hanteras på både hård- och mjukvarusidan. Den som ansvarar för ett it-system måste utgå från att intrång och attacker kan lyckas, trots att en stor mängd faktiskt avvärjs.

10.2 Utvecklingen av cyberförsvaret

Försvarsberedningen konstaterar att ett kontinuerligt och systematiskt arbete med informations- och cybersäkerhet spelar en avgörande roll för en trovärdig totalförsvarsförmåga. För att öka förmågan inom totalförsvaret är det med andra ord centralt att bygga vidare på arbetet inom krisberedskapen och de strukturer för samhällets informations- och cybersäkerhet, som där har etablerats.

Beredningen menar att arbetet med att skydda oss är ett gemensamt ansvar för hela samhället och måste bedrivas på central, regional och lokal nivå, hos myndigheter, företag och organisationer i Sverige. Den tekniska säkerheten behöver fortsatt stärkas samtidigt som hänsyn tas till att det i många fall är den mänskliga faktorn som ligger bakom incidenter eller utnyttjas vid angrepp. Beredningen konstaterar att allt i samhället inte kan skyddas mot alla typer av hot och risker, men att ett systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete är nödvändigt för att samhällets aktörer ska kunna upprätthålla en väl avvägd cyberförmåga i totalförsvaret. De åtgärder som vidtas för att exempelvis höja lägstanivån i informations- och cybersäkerhetsarbetet hänger med andra ord samman med arbetet att skydda samhället mot avsiktliga cyberattacker.

För att säkerställa en hög informations- och cybersäkerhet i totalförsvaret är det nödvändigt att informations- och cybersäkerhetsperspektivet beaktas redan i anskaffningsfasen. Dessutom måste it-relaterade incidenter och avbrott i cyberdomänen systematiskt rapporteras och analyseras. Försvarsberedningen understryker vikten av det förebyggande arbetet och av att öka medvetenheten såväl som förmågan hos alla användare av it-system för att skapa förutsättningar för

utvecklingen av en säkerhetskultur i hela samhället. Detta är en förutsättning för en grundläggande cyberförmåga i totalförsvaret.

Hög innovationstakt och teknisk utveckling gör att arbetet med att skapa redundans och minska sårbarheten i vitala it-system tenderar att bli reaktivt och riskerar att gå för långsamt. Försvarsberedningen konstaterar att det krävs ett kontinuerligt arbete för att gapet mellan den snabba it-utvecklingen och vidtagna säkerhetsåtgärder inte ska bli för stort. Störningar, incidenter och avbrott kommer att uppstå och det måste finnas beredskap och förmåga hos centrala aktörer att så snabbt som möjligt återställa funktionaliteten i vitala it-system. För att möta den digitala utvecklingen på ett säkert sätt och öka möjligheterna att effektivt försvara t.ex. kritisk infrastruktur från störningar och yttre påverkan i konfliktsituationer behöver det strategiska och långsiktigt finansierade forsknings- och utvecklingsarbetet på informations- och cybersäkerhetsområdet stärkas.

Riktade intrång och attacker kan utföras av enskilda individer, grupper av individer, icke-statliga organiserade grupper eller stater och statsunderstödda aktörer. Det möjliga agerandet av stater, statsunderstödda aktörer eller andra aktörer med liknande förmåga utgör det allvarligaste informations- och cybersäkerhetshotet mot Sverige. Dessa kvalificerade angripare har förmåga, resurser och uthållighet att utarbeta och använda avancerade metoder.

Cyberattacker och olika former av intrång i it-system kan utgöra ett separat antagonistiskt hot såväl som ett delmoment tillsammans med andra politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel. Spionage och angrepp från statliga och statsunderstödda aktörer mot skyddsvärd verksamhet i Sverige eller mot svenska intressen i utlandet kan syfta till att tillskansa sig information om svenska ekonomiska intressen, företag, forskning, försvarsförmåga och planering, våra säkerhetspolitiska avsikter, samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. Det kan också handla om att en motståndare vill vilseleda, binda begränsade resurser eller försvåra effektivt beslutsfattande inför ett väpnat angrepp och på det sättet försämra våra förutsättningar att sätta oss till motvärn.

Redan i fredstid är beroendet av elförsörjning och elektroniska kommunikationer mycket stort i Sverige. Försvarsberedningen konstaterar att den långtgående digitaliseringen i samhället har

möjliggjort avancerade välfärdstjänster som inte kommer att kunna upprätthållas under de störda förhållanden som kan komma att råda under en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller i krig.

För att säkerställa vår totalförsvarsförmåga när elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer fallerar behövs en systematiskt genomförd beredskapsplanering som kontinuerligt övas för att med reservförfarande upprätthålla det allra nödvändigaste av samhällets funktionalitet i händelse av kris eller krig. Det kan gälla t.ex. receptförskrivning av läkemedel, finansiella tjänster, styrsystem för el och transporter m.m. Försvarsberedningen understryker att det måste finnas förberedda rutiner för att hantera perioder utan normal elförsörjning eller fungerande it-system. Detta gäller oavsett om problemen uppstått med eller utan antagonistiskt uppsåt. Samtidigt ska planeringen i en sådan situation i första hand koncentreras till att upprätthålla den för totalförsvaret nödvändigaste funktionaliteten.

Om it-infrastrukturen komprometteras och vi saknar förberedda alternativa åtgärder riskerar tilliten till samhällets institutioner och våra totalförsvarsansträngningar att skadas. Cyberattacker kan utgöra en delmängd i en påverkanskampanj för att påverka människors attityder, ställningstaganden och handlande i en viss riktning, genom bl.a. desinformation eller genom överbelastningsattacker som hindrar tillgång till information. För vår totalförsvarsförmåga, försvarsvilja och motståndsvilja är det viktigt att vi så långt möjligt kan upprätthålla kraven på konfidentialitet, riktighet, spårbarhet och tillgänglighet i våra elektroniska kommunikationsnät. Försvarsberedningen understryker att en stark cyberförmåga tillsammans med en systematisk beredskapsplanering för de fall när elförsörjning eller elektroniska kommunikationer fallerar är viktigt för att upprätthålla vårt psykologiska försvar och den svenska försvarsviljan.

Försvarsberedningen konstaterar att tillsynen av informations- och cybersäkerhetsfrågor idag är spridd på många myndigheter. Det ställs krav på aktörernas informations- och cybersäkerhet från t.ex. MSB, Säkerhetspolisen, Datainspektionen och Post- och telestyrelsen (PTS). Med NIS-direktivets införande kommer även sektorsansvariga myndigheter att utöva tillsyn och då ökar risken ytterligare för ineffektiv verksamhet och otydlighet i roller och

ansvar. Försvarsberedningen anser att regeringen bör se över hur tillsyn och övervakning gällande informations- och cybersäkerhet i samtliga civila sektorer ska samordnas.

10.3 En aktiv cyberförsvarsförmåga

Försvarsberedningen anser att cyberdomänen är en av flera arenor där Försvarsmakten med stöd av andra myndigheter, som t.ex. FRA och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter, Säkerhetspolisen och MSB, måste kunna agera mot och ytterst möta ett antagonistiskt hot. Cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur som konventionellt väpnat angrepp. I vissa fall, som när en cyberattack ger upphov till fysiska skador kan det vara att betrakta som ett väpnat angrepp.

Med en aktiv cyberförsvarsförmåga kan Sverige agera proaktivt för att upptäcka eller få information om ett cyberintrång, olika former av cyberattacker, en hotande cyberoperation, eller för att fastställa en cyberoperations ursprung.

Försvarsberedningen konstaterar att den nuvarande implementeringen av it- och telefonitjänster med synnerliga säkerhetskrav ännu inte möter de krav på tillgänglighet och kontroll som ställs för denna kategori. Insatser krävs därför på både kort, medellång och längre sikt.

Med it- och telefonitjänster med synnerliga säkerhetskrav avses sådana tjänster som i stor omfattning hanterar information om rikets yttre och inre säkerhet och berör i första hand myndigheterna Försvarsmakten, FMV, FRA och Säkerhetspolisen. I denna typ av tjänster ingår också regeringens möjligheter att styra myndigheter i deras uppgifter angående rikets säkerhet. Försvarsberedningen understryker vikten av att de säkerhetsnät som byggs upp för myndigheter och företag som har höga, men inte synnerliga, säkerhetskrav liksom nät för mobila tjänster för aktörer inom allmän ordning, hälsa och civilt försvar hanteras vid sidan av it- och telefonitjänster med synnerliga säkerhetskrav.

För ett effektivt skydd av nät för it- och telefonitjänster med synnerliga respektive höga säkerhetskrav behöver ett sammanhållet skyddssystem för proaktivt cybersäkerhetsarbete, operativ

incidenthantering och signalskydd byggas upp. Försvarmakten, FMV, FRA och Säkerhetspolisen har uppgiften att genomföra cyberskyddsåtgärder i sina respektive nät. Förvarsberedningen anser att dessa myndigheter i samverkan kan utveckla detta skydd vidare.

Förvarsberedningen anser att Försvarmakten ska bidra till totalförsvarets samlade cyberförsvär. Förutom att kunna skydda sina egna system, innebär det att Försvarmakten ska ansvara för totalförsvarets aktiva cyberförsvärsförmåga. Detta måste ske med stöd av och i dialog med andra myndigheter, särskilt FRA och de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna samt Säkerhetspolisen. Förvarsberedningen avser att återkomma med en fördjupad inriktning och specifika kostnader för utvecklingen av det militära försvarets aktiva cyberförsvärsförmåga i en kommande rapport.

11 Personalförsörjning

För att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalbemanning avgörande. Bemanningen i det civila försvaret kommer till stor del att utgöras av personal som normalt tjänstgör i berörd verksamhet. Höjd beredskap och ytterst krig ställer dock krav på verksamheten som inte helt kan täckas med den ordinarie personalen.

11.1 Krigsorganisation och krigsplacering

I propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) uttrycker regeringen att all personal som krävs efter beslut om höjd beredskap, i det militära och det civila försvaret, bör vara krigsplacerad. Försvarsberedningen betonar vikten av att alla myndigheter, kommuner, företag m.fl. med uppgifter i totalförsvaret planerar för sin verksamhet inom ramen för totalförsvaret, utgående från de krav som framgår av planeringen för höjd beredskap. 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. Huvuddelen av de samhällsfunktioner som är viktiga för totalförsvaret bemannas främst med anställd personal. Många av dessa tjänstgör i befattningar som kräver sådan specialisering, utbildning eller erfarenhet att de blir oundgängliga för att verksamheten ska kunna upprätthållas i kris och krig.

Behoven av personal, både i numerär och vad avser kompetenser, kan skilja mellan den normala fredstida verksamheten och den verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap. Vissa verksamheter behöver förstärkas medan andra

verksamheter har ett reducerat personalbehov. Delar av verksamheten måste därför kunna omorganiseras och krigsorganiseras vid beslut om höjd beredskap.

Försvarsberedningen anser att en sammanhållen planering för krigsorganiseringen av civila verksamheter i totalförsvaret kräver att civilplikten aktiveras. För att säkerställa personal i näringslivets verksamheter som är viktiga för totalförsvaret måste det införas en tydlig reglering av krigsviktiga företag och inom respektive sektor i det civila försvaret skapas en relevant planering för krigsviktiga företag.

Verksamhet som totalförsvansansträngningarna inte ställer särskilda krav på och som vid ett beslut om höjd beredskap ska fortsatt lösa sin ordinarie verksamhet och uppgifter krigsorganiseras inte. Det kan t.ex. röra vissa delar av vården och näringslivet, kommunal service såsom skolor, barnomsorg och äldreomsorg m.m. Den del av arbetskraften som inte tas i anspråk av krigsorganisationen vid höjd beredskap eller krig fortsätter sin ordinarie yrkesutövning. Sådan personal krigsplaceras inte heller men kan efter särskilda beslut omfattas av den allmänna tjänsteplikten och den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

Personalen som ingår i krigsorganisationen ska krigsplaceras. Beroende på verksamhet kan det vara med värnplikt (Försvarsmaktens krigsorganisation), civilplikt eller avseende statliga myndigheter, kommuner och landsting med stöd av anställningsavtalet. Krigsorganisation och krigsplacering är en förutsättning för att kunna identifiera personalbehoven i totalförsvaret. Grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst. Målet för totalförsvaret, uppgifterna för det militära och civila försvaret, operativa krav enligt Försvarsmaktens operativa planering samt beredskapsinriktning för totalförsvarets civila del, fastställd av myndigheten för civil ledning och samordning (MSB), ska ligga till grund för en avvägning var den enskilde gör bäst nytta. I avvägningen ska hänsyn tas dels till nationella behov, dels till behov som följer av regionala prioriteringar. Närmare bestämmelser bör regleras i en överenskommelse mellan Försvarsmakten och myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) i samverkan med Arbetsförmedlingen och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM).

Utöver lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) finns ett antal regleringar som blir tillämpliga vid högsta beredskap och beredskapslarm eller efter särskilt beslut av regeringen. Det är t.ex. den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Den innebär att ett antal arbetsrättsliga regler ska tillämpas med ändringar eller tillägg, t.ex. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584). När den arbetsrättsliga beredskapslagen är i tillämpning upphör även vissa arbetsrättsliga lagar att gälla, t.ex. lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

11.2 Totalförsvarsplikt

Totalförsvarsplikten gäller för svenska medborgare eller för andra bosatta i Sverige från 16 till 70 års ålder. Tjänstgöring för totalförsvarspliktig fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Ett utvecklat civilt försvar i enlighet med beredningens förslag kräver en möjlighet att med stöd av civilplikt kunna krigsplacera viss personal med relevant kompetens. Försvarsberedningen konstaterar att det bl.a. krävs förstärkningsresurser inom vissa sektorer. Detta är särskilt tydligt inom befolkningsskyddet och för vissa andra samhällsviktiga funktioner t.ex. för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet samt förstärkningspersonal till Polismyndigheten.

Försvarsberedningen anser därför att det för att säkerställa det civila försvarets samlade behov av personal och för Sveriges försvarsberedskap är nödvändigt att tillämpa totalförsvarsplikten. Beredningen konstaterar också att personalförsörjningen av det militära försvaret redan idag bygger dels på frivillighet och dels på totalförsvarsplikt.

Försvarsberedningen föreslår att totalförsvarsplikten i det civila försvaret ska inkludera allmän tjänsteplikt under höjd beredskap samt repetitionsutbildning och, om det krävs,

beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring med civilplikt. Beredningen vill dock betona att personalförsörjningen så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Efter att de totala behoven av pliktpersonal identifierats kan även grundutbildning längre än 60 dagar med civilplikt bli aktuellt.

Försvarsberedningen vill erinra om vad regeringen framförde i anslutning till beslutet 2009 om att övergå till en personalförsörjning av totalförsvaret helt byggd på frivillighet. Det konstaterades då att beslut om fullgörande av tjänstgöring för totalförsvarspliktiga skulle kunna aktualiseras mot bakgrund av ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Tjänstgöring för totalförsvarspliktiga skulle också kunna aktualiseras mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Regeringen beslutade 2017 att totalförsvarspliktiga, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, skulle vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Beslutet togs mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden inte kunde säkerställas enbart genom frivillig rekrytering. Redan i december 2014 hade skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt aktiverats. Försvarsberedningen anser att regeringen snarast bör fatta beslut för att aktivera motsvarande regelverk rörande civilplikt utom vad avser grundutbildning med civilplikt.

Beslut om krigsplacering med stöd av värnplikt och civilplikt fattas av TRM efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Även utan en sådan framställning får TRM besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvariga inte har meddelat annat. Beslut om krigsplacering för personal som ska omfattas av allmän tjänsteplikt tas av respektive organisation efter disponibilitetskontroll med TRM.

Försvarsberedningen framhåller att TRM ska vara ansvarig för att det finns aktuella register över krigsplacerad personal och personal som planeras ianspråkta för allmän tjänsteplikt vid höjd

beredskap. Det är centralt att det skapas ett sammanhållet personalsystem i totalförsvaret vilande på frivillighet och plikt. Beredningen vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram behovet av att ersättningsnivåer och andra förmåner i samband med tjänstgöring vid t.ex. repetitionsövningar upplevs som relevanta och rättvisa för de olika personalkategorierna.

11.2.1 Allmän tjänsteplikt

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

Förberedelser måste vidtas i fredstid för att tjänsteplikten ska få avsedd effekt vid höjd beredskap. Dessa förberedelser innefattar att identifiera och besluta om vilken personal som omfattas av allmän tjänsteplikt. Försvarsberedningen betonar vikten av att disponibilitetskontroll genomförs med TRM innan krigsplacering och att TRM informeras när ett beslut fattats att enskild ska fullgöra allmän tjänsteplikt vid en viss arbetsplats under höjd beredskap. Det krävs för att det inte ska råda ovisshet om vilken pliktsskyldighet den enskilde har och var den ska fullföljas.

11.2.2 Civilplikt

Civilplikten ska fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Civilplikten får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. För både värnplikt och civilplikt ska det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Ur varje befattningsgrupp ska de som är bäst lämpade skrivas in för tjänstgöring.

Genom att skriva in lämplig personal för civilplikt efter s.k. annan utredning än mönstring kan det civila försvarets krigsorganisation bemannas med personal som har rätt kompetens utan krav på genomförd grundutbildning. Det gäller även personal som inte har sin dagliga gärning i den berörda verksamheten.

Försvarsberedningen betonar vikten av att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras. Regeringen bör också snarast fatta beslut att aktivera civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring.

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

11.3 Grundutbildning med civilplikt

Försvarsberedningen föreslår att befolkningsskyddet anpassas efter de krav som ytterst ställs vid krigshandlingar på svenskt territorium. Grunden för befolkningsskyddet är de kommunala räddningstjänsterna. Räddningstjänsterna har idag problem med rekryteringen av framförallt deltidsbrandmän. Det finns totalt ca 10 000 deltidsbrandmän och ca 5000 heltidsbrandmän i Sverige. Antalet brandmän har minskat de senaste 20 åren. Samtidigt kräver befolkningsskyddet betydligt fler personer för att lösa uppgifter i krig. Beredningen konstaterar att räddningstjänstorganisationen inte är tillräcklig för att hjälpligt kunna hantera de påfrestningar som krigshandlingar på svenskt territorium skulle medföra.

Befolkningsskyddet kräver därför tillgång till en snabbt gripbar hemskyddsorganisation som kan förstärka räddningstjänsterna och den kommunala totalförsvarsverksamheten i övrigt. Hemskyddsorganisationen måste också kompletteras med regionala förstärkningsresurser för bl.a. räddning och röjning. Det skapar ett rationellt förstärkningssystem där de mest utsatta kommunerna kan ges ökade möjligheter att lösa befolkningsskyddsuppgiften. Med en sådan befolkningsskyddsorganisation bestående av räddningstjänst, hemskyddsorganisation och regional förstärkningsorganisation

skapas en stark samhällsanknytning och förutsättningar för befolkningen att aktivt engagera sig i totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att hemskyddsorganisationen och de regionala förstärkningsresurserna fullt ut bemannas i den kommande försvarsbeslutsperioden. Organisationernas omfattning och personalbehov måste därför fastställas tidigt. Bemanningen ska så långt möjligt ske med ordinarie personal i den kommunala verksamheten och med personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Totalförsvarspliktiga vilka genomfört grundutbildning med värnplikt och som inte disponeras för Försvarsmaktens behov i krigsförbanden eller personalreserven ska i möjligaste mån krigsplaceras i befolkningsskyddet.

Beredningen är dock osäker om frivilligheten och krigsplacering av personal som genomgått grundutbildning med värnplikt blir tillräcklig för att fylla de extra behoven av personal. Därtill kommer att vissa tjänster är krävande och därmed ställer förhållandevis stora fysiska krav och krav på utbildningstid vilket begränsar rekryteringsmöjligheterna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Det kan också uppstå en konkurrenssituation med annan frivilligverksamhet t.ex. med hemvärnet som rörande värnpliktsutbildad personal ska ha prioritet.

Försvarsberedningen föreslår att regeringen utreder behovet av att med stöd av 1 kap 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt göra totalförsvarspliktiga skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt. Beredningen vill betona att personalförsörjningen så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Samtidigt finns det tveksamheter om alla befattningar i t.ex. befolkningsskyddet kan täckas med anställd personal och personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Detta förstärks av de krav på utbildning och fysisk status som vissa befattningar kommer att kräva.

Utbildning med stöd av civilplikt var tidigare en betydande utbildningsverksamhet. Sådan utbildning genomfördes senast 2005. Utbildningen var av varierande omfattning och innehåll, där kommunal verksamhet inklusive räddningstjänst hade en central roll.

Försvarsberedningen anser att om behov som ej går att möta på frivillig väg föreligger så kan en grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar återupptas för att bemanna befolkningsskyddets

regionala förstärkningsorganisation och nyckelbefattningar i den kommunala hemskyddsorganisationen.

Beredningen vill betona att även en eventuell grundutbildning med civilplikt så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Tänkbara utbildningar är bl.a. räddningsman, sanerare, ammunitionsröjare samt personal för sök och räddning. Vidare kan civilpliktsutbildningen också omfatta personal för stab och ledning samt tekniska uppgifter syftande till att stärka upp kommunens krigsorganisation. Möjliga utbildningar inom dessa områden är stabsarbetsmetodik, teknisk försörjning (inklusive vatten) och hemskyddspersonal till stöd för befolkningsskyddet. Det kan också finnas andra behov av civilpliktsutbildningar för att stärka förmågan under höjd beredskap. Det kan exempelvis innefatta utbildning till stöd för länsstyrelsernas arbete under höjd beredskap (stabsarbetsmetodik). Ett annat viktigt område är sjukvårdsutbildning. Försvarsberedningen konstaterar att grundutbildning med civilplikt är en förutsättning för rätten att få fullfölja grundutbildningen som vapenfri tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. För att bedöma behoven och säkerställa en relevant krigsorganisation måste befattningsanalyser göras och kvalifikationskrav utarbetas för organisationerna vilka bemannas med personal som ska genomgå grundutbildning med civilplikt.

Om behov av grundutbildning föreligger för att säkra personalbehovet i det civila försvaret bedömer Försvarsberedningen att 600 civilpliktiga årligen kan genomgå en grundutbildning om 60 dagar vid MSB:s skolor från 2023. De tillkommande volymer som ett genomförande av civilpliktsutbildning vid MSB:s skolor skulle innebära bedöms i stort kunna hanteras inom befintlig infrastruktur. Grundutbildningen kan genomföras antingen som en mer resurskrävande praktisk civilpliktsutbildning, t.ex. till räddningsman och ammunitionsröjare, eller som en mindre resurskrävande teoretisk civilpliktsutbildning, t.ex. personal för stab och ledning. Beredningen uppskattar kostnaden för 600 civilpliktiga som genomför grundutbildning med civilplikt till 150 miljoner kronor årligen.

Försvarsberedningen anser också att civilpliktiga, om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt, kan grundutbildas för vissa

andra samhällsviktiga funktioner t.ex. för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet. En sådan utbildning bedöms till en årlig kostnad av 30 miljoner.

11.4 Totalförsvarsutbildning

Försvarshögskolan (FHS) har idag utbildnings- och studieuppdrag från Försvarmakten, bevakningsansvariga myndigheter, kommuner, civila aktörer, företag och internationella organisationer. Officerskåren och merparten av aktörerna inom totalförsvaret utbildas vid FHS. Högskolan genomför också chefsutbildningar för personal inom totalförsvaret.

Försvarsberedningen ser att behovet av totalförsvarsutbildning kommer att öka som en konsekvens av de förslag som lämnas i denna rapport. Beredningen föreslår därför att FHS anpassar sin verksamhet för att kunna genomföra utökade uppdrag rörande totalförsvaret. Myndigheten ska ges ett samordnat uppdrag för utbildning av militär och civil personal rörande totalförsvaret inklusive chefsutveckling på olika nivåer. De kan röra sig om utbildningar om totalförsvaret och dess komponenter inklusive svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Utbildningarna ska vara av karaktären kompetensutveckling och som sådana inte vara att betrakta som akademiska kurser.

Dessutom bör FHS kunna erbjuda näringslivsaktörer i totalförsvaret relevanta anpassade utbildningar samt universitet och högskolor samarbete om totalförsvarsanpassad utbildning. FHS bör också ges i uppdrag att stödja planering, genomförande, utvärdering och uppföljningar av relevanta nationella totalförsvarsövningar. FHS totalförsvarsutbildningar ska vara uppdragsutbildningar.

12 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna har en lång historia i Sverige. Organisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och består av följande: Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårens riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, och Sveriges bilkårens riksförbund.

12.1 De frivilliga försvarsorganisationernas engagemang idag

Försvarsberedningen har tidigare betonat att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i totalförsvaret. Genom att förmedla kunskap och kompetens, stärka engagemanget för totalförsvaret och utveckla samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig bidrar de frivilliga försvarsorganisationerna till det militära och civila försvaret. Detta stärker även krisberedskapen. Med engagerade, välutbildade och övade frivilliga ungdomar, kvinnor och män skapas en bredd och mångfald för att stärka totalförsvaret och möta de utmaningar som Sverige kan ställas inför.

I försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) konstateras att totalförsvaret ställer krav på ett brett engagemang och förankring i samhället. Kunskap och förståelse för samhällets behov vid kriser och krig är grundläggande för denna förankring, men det krävs även att befolkningen är direkt engagerad i totalförsvarets verksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna tillvaratar och utvecklar medlemmarnas kunskap och engagemang och bidrar till att upplysa och stödja övriga samhället. De frivilliga försvarsorganisationerna möjliggör därmed för den enskilde att efter förmåga och intresse bidra till och engagera sig i totalförsvaret.

Informationsspridning om totalförsvaret utgör en del av verksamheten för de frivilliga försvarsorganisationerna. Flera av organisationerna arbetar för att öka enskilda människors förmåga vid kriser och krig. Dessa verksamheter har betydelse också för det psykologiska försvaret. Försvarsberedningen anser att en välutvecklad frivilligverksamhet bidrar till att stärka förtroendet för vår förmåga att försvara landet och är ett konkret uttryck för befolkningens försvarsvilja. Försvarsberedningen understryker att de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är viktig för att involvera befolkningen i totalförsvaret samtidigt som den stärker både totalförsvarets förankring i samhället och försvarsviljan.

12.2 En utökad roll för frivilliga försvarsorganisationer

Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna har en särskild möjlighet och roll att spela för att höja den samlade förmågan i totalförsvaret under kommande försvarsbeslutsperiod. De är organiserade och har strukturer för att planera, styra och leda frivilliga och har dessutom kompetens att förmedla information, utbilda, genomföra övningar samt att nå ungdomar. De frivilliga försvarsorganisationerna har därmed en viktig roll att spela i den framtida personalförsörjningen i totalförsvaret. Medlemmarna utgör en rekryteringsbas för totalförsvaret och organisationerna kan tillvarata kompetenser efter aktiv tjänstgöring samt utveckla och vidmakthålla kompetens för t.ex. tidvis tjänstgörande personal inom Försvarsmakten och totalförsvarspliktig personal.

Ungdomsverksamheten är särskilt viktig för att säkerställa engagemang i totalförsvaret även i framtiden.

För att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna bidra i uppbyggnaden av ett starkt totalförsvaret måste det skapas förutsättningar för att de ska kunna anpassa verksamheten till förändrade krav. Inom ramen för nuvarande försvarsbeslut har ytterligare medel tillskjutits för att stärka de frivilliga försvarsorganisationernas bidrag till både det militära och civila försvaret. Försvarsberedningen bedömer att det även i den kommande försvarsbeslutsperioden behövs resursförstärkningar och följande styrningar för att möjliggöra att frivilligverksamheten utvecklas. Fokus ska ligga på de frivilliga försvarsorganisationernas kärnverksamhet, dvs. information, utbildning och övning samt bemanning av krigsorganisationerna i det militära och civila försvaret. Detta innebär att organisationerna också behöver ha en stabil grund att verka utifrån, vilket staten kan bidra till genom organisationsstöd. Försvarsberedningen vill särskilt understryka vikten av att stödja utvecklingen av de frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet för att långsiktigt stärka försvarsvilja och totalförsvarets förankring i samhället och förordar att organisationerna får en tydlig uppgift och bättre ekonomiska förutsättningar att engagera ungdomar.

De frivilliga försvarsorganisationerna har idag viktiga uppgifter gentemot den militära verksamheten i totalförsvaret, där man t.ex. utbildar och ansvarar för rekrytering till cirka 6000 specialistbefattningar i Hemvärnet. Frivilligorganisationernas engagemang i Försvarsmaktens samlade krigsorganisation behöver vidgas och möjligheter att bemanna krigsorganisationen stärkas.

De frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll även i den civila verksamheten i totalförsvaret. Under många år har uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna huvudsakligen fokuserat på uppgifter för att stärka den fredstida krisberedskapen. Ett arbete med att komplettera denna inriktning med ett särskilt fokus på det civila försvaret har påbörjats, men Försvarsberedningen anser att mer behöver göras för att utveckla verksamheten i denna riktning. Beredningen vill särskilt framhålla betydelsen av de frivilliga försvarsorganisationerna i organiseringen av befolkningsskyddet. Beredningen bedömer att det också kommer att finnas viktiga uppgifter för de frivilliga

försvarsorganisationerna inom bl.a. försörjningsberedskap, hälso- och sjukvård, djurhållning samt omsorg under höjd beredskap och krig.

Under kommande försvarsbeslutsperiod bedöms den pågående totalförsvarsplaneringen ha tydliggjort specifika befattningar och uppgifter som personer behöver rekryteras, utbildas och övas för, vilket gör att organisationerna i ökad utsträckning kommer att behöva möta behoven i det civila försvaret. För att de frivilliga försvarsorganisationerna effektivt ska kunna bidra till utvecklingen av totalförsvaret behövs förutom ekonomiska förutsättningar också tidig dialog för att organisationerna ska hinna anpassa sin verksamhet i enlighet med behoven.

Försvarsberedningen anser att regeringen bör ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att gemensamt göra en översyn av hur de frivilliga försvarsorganisationerna kan bidra till totalförsvaret och i dialog med organisationerna verka för att utveckla frivilligverksamheten så att den kan möta nya behov av rekrytering, utbildning, övning i såväl det militära som det civila försvaret. Särskild tonvikt måste läggas på områden som är viktiga för totalförsvaret, såsom behoven i Försvarsmaktens krigsorganisation, transport och logistik, befolkningsskydd och då särskilt det kommunala hemskyddet (ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning, sjukvård), drivmedel, elektricitet, tele- och radiokommunikation. Här kan de frivilliga försvarsorganisationerna bidra med bl.a. utbildningar och specialistkompetenser för att stärka både samhällets motståndskraft och Försvarsmaktens operativa förmåga under krigsfara och krig.

Försvarsberedningen anser vidare att Försvarsmakten och MSB måste planera för hur ansvariga samhällsaktörer ska kunna ta emot, utbilda och organisera spontanfrivilliga i totalförsvaret i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. De frivilliga försvarsorganisationerna bör ha en tydlig roll i en sådan planering.

I planeringen för mottagande och omhändertagande av utrymda personer från andra delar av landet och flyktingar från andra länder kan de frivilliga försvarsorganisationerna också ha en viktig roll. Försvarsberedningen konstaterar att det finns många viktiga lärdomar att dra från flyktingkrisen under hösten 2015 även för totalförsvaret.

Den försämrade säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen med en hotbild, som innefattar bl.a. militära angrepp, gråzonsproblematik, påverkansoperationer och cyberangrepp, ställer stora och ibland nya krav på de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Försvarsberedningen understryker vikten av att de frivilliga försvarsorganisationerna bereds möjligheter och resurser att snabbt möta denna nya kravbild.

Kostnaderna för Försvarsberedningens förslag avseende frivilliga försvarsorganisationer i totalförsvaret uppskattas till 50 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

13 Näringslivet i totalförsvaret

Samhället är beroende av de varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. Privata aktörer utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Resurser som ägs av privata aktörer är nödvändiga för att tillgodose totalförsvarets behov. Näringslivet, som omfattar allt från multinationella företag till små företag som främst verkar lokalt, är därmed av central betydelse för totalförsvaret.

Förutsättningarna för offentliga aktörer att samverka med näringslivet har ändrats sedan Sverige senast planerade för ett civilt försvar. För att möjliggöra kostnadseffektivitet verkar delar av näringslivet enligt principen *lean production just in time* för att producera och leverera varor i precis den mängd och vid den tidpunkt som de behövs. Näringslivet har dessutom blivit mer internationaliserat med mer komplexa och utbredda ägandestrukturer. Produktionsförhållanden har även blivit mer komplicerade då produktionen av en viss vara kan vara beroende av komponenter från olika delar av världen. Flera samhällsviktiga verksamheter som förut var i offentlig regi ägs, drivs och förvaltas idag av både svenska och utländska företag.

För att gynna de samlade försvarsansträngningarna vid höjd beredskap ger den svenska lagstiftningen staten rättigheter att styra över resurser som finns i näringslivet. Förfogandelagen (1978:262) ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Genom förfogande kan fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, kan upphävas eller begränsas. Ägare eller innehavare av produktionsmedel kan även behöva medverka till framställning av

egendom för statens räkning. Staten kan även enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap begära av näringslivet att upplåta lagringsutrymme för varor som är av vikt för totalförsvaret. Förfogandet ska förberedas i fred genom uttagning av den egendom (mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon och radioanläggningar) som myndigheterna anser sig behöva för att kunna uppfylla sina uppgifter enligt totalförsvarets krav. Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att i krig eller vid krigsfara vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter. De bevakningsansvariga myndigheterna ska planera för tillgång till nödvändiga resurser och ansvarar för att träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster vid krig i Sverige eller i närområdet.

Regeringen kan även enligt ransoneringslagen begränsa handel med en viss vara om den bedöms nödvändig för totalförsvarets behov. Med stöd av prisregleringslagen (1989:978) har regeringen möjlighet att besluta om prisreglerande åtgärder vid krig eller krigsfara, eller om det av någon annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. I de fall det skulle uppstå en tendens hos marknadens aktörer att utöva ocker under en krigssituation då det råder brist på varor kan regeringen genom prisregleringslagen föreskriva att den som säljer varan inte får ta emot ersättning som överstiger det gängse priset.

Myndigheter och andra offentliga aktörer med viktiga roller i totalförsvaret har börjat planera för hur de ska kunna upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap och krig. Det finns ett lagstadgat krav på näringslivet att delta i planeringen för totalförsvaret enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Privata aktörer ska bidra med uppgifter om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering. Försvarsberedningen konstaterar att ett arbete har påbörjats hos flera myndigheter på central nivå för att utreda hur näringslivet på olika sätt kan bidra med resurser för att stärka förmågan inom olika sektorer.

Försvarsberedningen anser att den beredskapsplanering som genomförs på central, regional och lokal nivå i större omfattning

behöver inkludera deltagande av privata aktörer. Offentliga aktörer bör i nära dialog med privata aktörer gemensamt bedöma behovet av förberedelser för förfogande och ransonering samt andra nödvändiga åtgärder för att säkerställa en rimlig beredskap. Det finns en omfattande kunskap, organisation och kreativitet hos privata aktörer som innebär ett mervärde för den totalförvarsplanering som ska bedrivas.

Statliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner ska i samverkan med privata aktörer planera för hur företag ska kunna bidra och leverera varor och tjänster vid allvarigare störningar i fredstid eller i krig. Som en del av denna planering behöver avtal och överenskommelser slutas mellan de offentliga och privata aktörer som berörs. Det behöver då också fastställas hur kostnaderna för dessa avtal ska finansieras. Personalen i näringslivet är också en del av totalförsvaret. Privata aktörer behöver se över vad den allmänna tjänsteplikten kan komma att innebära för deras verksamhet för att upprätthålla leveranser av varor och tjänster.

Försvarsberedningen bedömer att befintligt regelverk om näringslivets ansvar och roll i totalförsvaret bör utgöra en utgångspunkt för dialogen mellan offentliga och privata aktörer i den beredskapsplanering som nu ska genomföras. Försvarsberedningen utesluter dock inte att regelverket kan behöva ses över för att staten i större omfattning ska kunna ställa krav på privata aktörer att upprätthålla en viss funktionalitet i verksamheten även i krig eller vid krigsfara. Staten kan bl.a. behöva ställa krav på att privata aktörer i större utsträckning beaktar totalförsvarets behov. Det bör övervägas att genom lagstiftning ge ansvariga myndigheter inom de viktigaste sektorerna ett bemyndigande att föreskriva att privata aktörer måste ha en viss beredskap eller förmåga att hantera störningar inom den egna verksamheten. Utifrån den beredskapsplanering som nu görs avseende försörjningsfrågor kan det även finnas behov av att reglera krav på leveranser av vissa strategiska varor eller ansvarsförhållanden och ersättning vid en eventuell lagerhållning av varor. Staten kan även behöva se över förutsättningarna för att privata aktörer ska kunna bidra med resurser till totalförsvaret vid höjd beredskap. För att kunna leverera varor eller tjänster i tillräckligt stor omfattning kan avsteg behöva göras från

lagstiftningen avseende miljö- och arbetsrättsliga krav samt från lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

13.1 Krigsviktiga företag

Begreppet krigsviktiga företag (K-företag) har använts tidigare. Ett företag eller en organisation utsågs som krigsviktig om dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret. Krigsviktiga företag var vid höjd beredskap skyldiga att fortsätta sin verksamhet, ibland med ändrad inriktning, för att säkra produktionen även vid krig. Krigsviktiga företag som utövade krigsviktig produktion i fredstid skulle fortsätta sin produktion, ofta med utökad kapacitet, även under krigsförhållanden. De företag som hade möjlighet att tillverka viktiga produkter i krigstid, men som normalt inte gjorde det i fredstid, hade förberetts för att ställa om produktionen till krigsproduktion. Staten kunde till viss del underlätta möjligheterna för produktion hos dessa företag eller organisationer, bl.a. genom att avstå från att ta ut nyckelpersoner i militärtjänst.

Försvarsberedningen föreslår att former för hur totalförsvarsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. Ett företag som har godkänts som krigsviktigt visar genom ett långsiktigt engagemang och upprätthållande av leveranser sitt ansvarstagande och deltagande för totalförsvaret. Vid utformningen av samverkansformer och avtal mellan staten och krigsviktiga företag behöver hänsyn när så är nödvändigt tas till EU:s regelverk för den inre marknaden. EU-fördragets reglering av den fria rörligheten, framför allt vad gäller varor och arbetstagare möjliggör till viss del inskränkningar av den fria rörligheten som kan anses vara rättfärdigade med hänsyn till allmän säkerhet.

I ett första steg behöver dessa företag och organisationer identifieras vilket Försvarsberedningen bedömer lämpligast genomförs av ansvariga myndigheter inom respektive sektor i samverkan med privata aktörer, länsstyrelser och den av Försvarsberedningen föreslagna myndigheten för civil ledning och samordning (MSB). Myndigheter och länsstyrelser bör sedan få i uppgift att ansvara för registreringen av dessa företag, men även för

planeringen avseende inriktning, varu- och tjänsteproduktionens omfattning, skydd och bevakning m.m. Försvarsmaktens behov ska även kunna tillgodoses genom leveranser från utsedda krigsviktiga företag. Att utse krigsviktiga företag bör utgöra en grund för att krigsplacera nyckelpersoner i näringslivet. På så sätt bibehåller berörda företag den personal som anses vara viktig för den fortsatta produktionen.

Försvarsindustrin har även en viktig roll i totalförsvaret och har resurser som kommer att behövas för de samlade försvarsansträngningarna. Försvarsberedningen återkommer om försvarsindustrins roll i en kommande rapport.

13.2 Ett nationellt näringslivsråd

För att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov föreslår Försvarsberedningen att ett nationellt näringslivsråd inrättas. Det föreslagna näringslivsrådet på nationell nivå ska utgöra ett komplement till de befintliga forum som redan finns inom ramen för olika branschorganisationer. Rådet bör bestå av företrädare från den offentliga sektorn samt från krigsviktiga företag eller andra företag eller organisationer som bedöms vara av vikt för totalförsvaret. Inrättandet av ett näringslivsråd ska syfta till ett ömsesidigt informationsutbyte med uppgift att ta fram en gemensam inriktning, planer och villkor för samverkan mellan offentliga och privata aktörer på samtliga nivåer. Utifrån de villkor som har förhandlats fram kan berörda aktörer sluta avtal och överenskommelser på central, regional och lokal nivå. Det nationella näringslivsrådet bör även få till uppgift att utreda hur företagens ägarstrukturer påverkar deltagandet i totalförsvarsplaneringen. Samverkan i det nationella näringslivsrådet ska bygga på nära dialog och ömsesidigt förtroende. En stödjande funktion, t.ex. i form av ett kansli, bör knytas till det nationella näringslivsrådet och bestå av personal från både privata och offentliga aktörer.

Försvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för förslagen om ett system för krigsviktiga företag och bildandet av ett

nationellt näringslivsråd uppgår till sammantaget 50 miljoner kronor per år under perioden 2021–2025. Kostnaderna bör finansieras framförallt genom statens budget.

14 Befolkningsskydd

Försvarsberedningen konstaterar att befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som krig kan ställa på samhället är starkt begränsad. Den verksamhet och de särskilda resurser som tidigare fanns inom det civila försvaret för skydd av befolkningen mot krigets verkningar är till stora delar avvecklade. Fortfarande förvaltas 65 000 skyddsrum med cirka sju miljoner platser och det finns anläggningar för utomhusvarning i alla större tätorter. Skyddsrummen är dock ojämnt fördelade geografiskt. Utomhusvarningssystemet är helt anpassat för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället.

MSB, som ansvarar för frågor kring befolkningsskyddet på central nivå, konstaterar att det idag finns stora materiella och personella brister rörande den kommunala räddningstjänsten vid krig. MSB förvaltar idag statliga förstärkningsresurser med viss relevans i krig. Förstärkningsresurserna är utformade för bekämpning av skogsbränder, översvämningar, oljeutsläpp och utsläpp av farliga ämnen samt för sök och räddning i urban miljö. Ett arbete pågår för att kunna använda dem i hela hotskalan, dvs. även vid krigsfara och krig.

Under 1980- och 1990-talen genomfördes omfattande organisations- och verksamhetsförändringar inom de civila delarna av totalförsvaret. Bl.a. överfördes ansvaret för civilförsvaret (befolkningsskyddet) från staten till kommunerna. Fram till slutet av 1990-talet fanns också en omfattande planering samt utbildnings- och övningsverksamhet kopplad till skydd och räddning av civilbefolkningen i händelse av krig.

Det tidigare använda begreppet civilförsvaret utmönstrades som lagreglerat begrepp 1995 då lagen (1994:1720) om civilt försvar började gälla. I den lagen fanns också bestämmelser om hemskydd, verksskydd och befolkningsskydd. Lagen om civilt försvar

upphörde att gälla 2006 och ersattes av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Där återfinns inga bestämmelser om befolkningsskydd. Frågor rörande utrymning och inkvartering regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Centrala bestämmelser rörande skyddsrum återfinns i lagen (2006:545) om skyddsrum.

I samband med förändringarna 2006 överfördes de uppgifter som kommunerna ansvarade för rörande skyddsrum till staten. Begreppet befolkningsskydd nämns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor där det regleras vad den kommunala organisationen för räddningstjänst ska ansvara för under höjd beredskap. Ansvarig myndighet på central nivå är MSB. MSB ska enligt sin instruktion tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

14.1 Ett nytt befolkningsskydd

Att värna civilbefolkningen är en central uppgift för det civila försvaret. Att kunna skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är också viktigt för totalförsvarets trovärdighet. Om denna förmåga inte är trovärdig urholkas försvarsviljan.

Ett väpnat angrepp innebär stora påfrestningar för civilbefolkningen. Förstörd eller skadad infrastruktur leder till problem med försörjning av nödvändiga basvaror, elavbrott, brister i uppvärmningssystem för bostäder och arbetsplatser, stora störningar i kollektivtrafik och begränsningar för privatbilism. Civilbefolkningen kan också utsättas för direkt påverkan genom krigshandlingar med många döda och skadade. I händelse av ett väpnat angrepp krävs det utrymning av civilbefolkningen i vissa områden samtidigt som det också sker spontanutrymningar, framförallt från storstadsområden. Påfrestningarna blir mest omfattande i områden som drabbas av markstrider eller angrepp med fjärrstridsmedel. Andra områden vilka inte direkt utsätts för krigshandlingar kommer att påverkas av försörjningsproblem, omhändertagande av skadade och inkvartering av utrymda personer från andra delar av landet samt troligen av flyktingar från grannländer.

För att hantera och minska påfrestningarna för civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp anser Försvarsberedningen att det måste upprättas planer och avdelas resurser i fredstid för befolkningsskyddet. Det ökar totalförsvarets sammantagna trovärdighet. Befolkningsskyddet är också en viktig komponent i totalförsvaret genom att det:

- möjliggör överlevnad för civilbefolkningen och därmed också säkrar verksamheten i andra delar av totalförsvaret,
- minskar belastningen på sjukvård och räddningstjänst,
- bidrar till Försvarmaktens möjligheter att föra strid,
- gör att Sverige kan leva upp till folkrättsliga krav i samband med krig, samt
- bidrar till att upprätthålla försvarsviljan.

Försvarsberedningen föreslår att befolkningsskyddet ska avse åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Räddningstjänsten är en del av den samlade förmågan i befolkningsskyddet. Kommunernas organisation för räddningstjänst ansvarar inom ramen för befolkningsskyddet för brandsläckning och räddning av liv och egendom, inklusive första hjälpen för skadade. Verksamheten kan även avse bl.a. indikering och sanering av farliga ämnen. Andra åtgärder som ingår i ett befolkningsskydd är bl.a.:

- planer för utrymning och inkvartering,
- tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen,
- information om självskydd, samt
- kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas.

Försvarsberedningen anser att det fysiska skyddet av civilbefolkningen i första hand ska åstadkommas genom tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Det kompletteras med planer för utrymning i områden där markstrider kan förväntas liksom i områden vilka med stor sannolikhet drabbas av

bekämpning och där fysiskt skydd saknas eller har stora begränsningar.

Beredningen vill betona att det för ett fungerande och trovärdigt totalförsvaret måste skapas ett befolkningsskydd med planer, övningar, personal, utrustning och anläggningar.

Befolkningen ska i första hand skyddas mot verkningarna av konventionella stridsmedel vid bekämpning av militära mål inklusive bekämpning i samband med markstrider. Befolkningen som sådan bedöms normalt inte vara det primära målet även om angriparen kan antas visa likgiltighet för civila förluster vid bekämpandet av militära mål. Befolkningen ska skyddas mot sidoverkningarna av konventionell krigföring samt i möjligaste mån mot enskilda begränsade insatser med kärnvapen.

Sedan 1992 finns en konvention om förbud mot utveckling, tillverkning, lagring och användning av kemiska vapen samt om förstöring av existerande kemiska vapen. Hotet från kemiska stridsmedel har därefter minskat jämfört med 1980-talet. Ryssland meddelade 2017 att de sista lagren av kemiska stridsmedel förstörts. Försvarsberedningen anser att forskning och omvärldsbevakning rörande kemiska vapen och andra massförstörelsevapen är avgörande för att kontinuerligt bedöma behovet av skydd mot dessa inom befolkningsskyddet. Frågan om behoven av andningsskydd och ambition rörande förmågan att möta hot från kemiska vapen behöver analyseras närmare under försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

14.2 Befolkningsskyddets organisation

Försvarsberedningen föreslår att befolkningsskyddet organiseras på central, regional och lokal nivå med ansvar för att planera, öva och förbereda befolkningsskyddet för krig. Grunden för befolkningsskyddet ska vara den kommunala räddningstjänsten.

Den av Försvarsberedningen föreslagna myndigheten för civil ledning och samordning i totalförsvaret (MSB) ska på central myndighetsnivå ansvara för att bl.a. planera samt inrikta och genomföra utbildning och övning inom befolkningsskyddet. Den kommunala räddningstjänsten är inte dimensionerad i fredstid för att hantera en krigssituation. Den måste därför kunna förstärkas

med nödvändiga resurser för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Planering för förstärkningsresurserna ska särskilt beakta de behov som kan finnas inom strategiskt viktiga områden.

Skydd och undsättning är befolkningsskyddets främsta medel. Det kräver tillgång till snabbt gripbara förstärkningsresurser i händelse av krig. Försvarsberedningen föreslår att befolkningsskyddet utgörs av den kommunala räddningstjänsten och lokala förstärkningsresurser i form av en hemskyddsorganisation. Därutöver organiseras särskilda statliga förstärkningsresurser på regional nivå. Det kan röra sig om räddnings- och röjningsstyrkor med beredskap för att förstärka den kommunala räddningstjänsten i krig men också för att förstärka krisberedskapen och den kommunala räddningstjänsten vid allvarliga olyckor och händelser i fredstid efter särskilda beslut. Beredningen vill betona de möjligheter till ett bredare engagemang i totalförsvaret som inte minst en ny befolkningsskyddsorganisation bidrar till i samverkan med frivilliga försvarsorganisationer.

Den kommunala räddningstjänsten och hemskyddsorganisationen utformas som en lednings- och undsättningsorganisation. Den ska planera och utbilda för de uppgifter som finns inom kommunernas totalförvarsplanläggning. Hemskyddsorganisationen ska vara en beredskapsorganisation bemannad av frivilliga försvarsorganisationer och totalförvarspliktig personal. Hemskyddet ska under höjd beredskap ha till uppgift att:

- förmedla information mellan kommunledningen och befolkningen,
- verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med krigshandlingar, samt
- verka för att trygga försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.

Hemskyddsorganisationen ska också informera allmänheten om skyddsrummens belägenhet och funktion samt ge råd om praktiska frågor rörande befolkningsskydd, försörjning, barn- och

äldreomsorg och andra frågor som uppkommer under en kris- eller krigssituation.

De frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga i hemskyddets planering, organisering, utbildning och personalförsörjning. Regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet måste utvecklas och anpassas för det nya befolkningsskyddet. Försvarsberedningen vill särskilt lyfta fram Civildödsförsvarförbundet och Röda korset i detta sammanhang.

Med en decentraliserad kommunal organisation anser Försvarsberedningen att god beredskap kan uppnås genom att man på lokal nivå snabbt kan aktivera en fungerande organisation. En decentraliserad organisation med en aktiv övningsverksamhet och brett engagemang av frivilligorganisationer bidrar också till en stärkt förankring av totalförsvaret i samhället. En sådan hemskyddsorganisation kommer även att stärka den fredstida krisberedskapen.

Omfattningen av befolkningsskyddet kommer att variera över landet. Militärstrategiskt viktiga områden måste ges prioritet och ha en högre förmåga. En lägstanivå inklusive en hemskyddsorganisation ska finnas i hela landet.

Kostnaden för en utbyggd organisation för befolkningsskyddet i enlighet med beredningens förslag inklusive frivilliga försvarsorganisationer, totalförsvarspliktiga och materiel ökas successivt för att från 2023 inte överstiga 300 miljoner kronor årligen.

Dessa resurser ska i första hand bemannas med frivillig personal genom de frivilliga försvarsorganisationerna. De frivilliga försvarsorganisationerna är avgörande för att skapa ett användbart hemskydd med uppgifter både i fred och i krig. Försvarsberedningen bedömer att behoven av personal i förstärkningsresurserna är så stora att de frivilliga försvarsorganisationerna måste kompletteras med annan personal vid höjd beredskap och krig. Därför ska värnpliktiga vilka genomgått grundutbildning och som inte erfordras för Försvarsmaktens (inklusive Hemvärnets) behov i möjligaste mån krigsplaceras i befolkningsskyddet.

Om en närmare granskning av personalbehoven visar att denna bemanning av förstärkningsresurserna inte kan uppfylla de personalbehov som föreligger anser Försvarsberedningen att

grundutbildning med civilplikt kan återupptas för att bemanna hemskyddsorganisationen och för att bemanna särskilda statliga regionala enheter för förstärkning av den kommunala räddningstjänsten i särskilt utsatta områden vid höjd beredskap och krig.

14.3 Skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Under kalla kriget byggdes stora mängder skyddsrum. Totalt finns fortfarande ca sju miljoner skyddsrumspatser. De är dock ojämnt fördelade över landet. Skyddsrumsbbygandet upphörde 2002 vilket bl.a. medfört att det generellt saknas skyddsrum i nybyggda bostadsområden, inte minst i storstäderna. Fysiskt skydd i form av skyddsrum fyller alltså en viktig funktion i det nya befolkningsskyddet.

Försvarsberedningen anser att det krävs en inventering av skyddsrumsbeståndet och möjligheterna att nyttja andra skyddade utrymmen som kan ge ett tillräckligt skydd. Skyddade utrymmen kan vara tunnelbanor och andra underjordiska anläggningar. För att ha en fungerande skyddsrumorganisation krävs också bl.a. ett effektivt förvarningssystem, organisation och beredskap för att med kort varsel iordningställa skyddsrum och skyddade utrymmen, en utökad kontrollverksamhet samt information om hur man uppsöker skyddsrum och skyddade utrymmen.

Centrala bestämmelser rörande skyddsrum regleras i lagen (2006:545) om skyddsrum. Där framgår bl.a. att skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig och att ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. Det framgår också att ägaren är skyldig att efter föreläggande vidta de åtgärder som behövs för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga.

Försvarsberedningen anser att befintliga skyddsrum ska istandsättas. Kostnaden bedöms vara 325 miljoner kronor årligen under 5 år inklusive en begränsad nyproduktion om ca 2500 skyddsrumspatser årligen från 2021. Istandsättandet av befintliga skyddsrum och identifiering av skyddade utrymmen bör prioriteras. Inspektionskontrollerna måste intensifieras och

begränsas till nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett grundläggande skydd.

Nybyggnation av skyddsrum är kostsamt, kräver särskild kompetens och är tidskrävande, vilket ställer krav på planering och långsiktighet. MSB bedömer t.ex. att 50 000 nya skyddsrumspplatser skulle kosta totalt 500 miljoner kronor och ta tio år förutsatt att nybyggnationen kan ske inom ramen för nyproduktion. Om skyddsrum byggs i befintliga byggnader blir kostnaderna betydligt högre. Försvarsberedningen anser därför att nybyggnation av skyddsrum i perioden 2021–2025 begränsas och i huvudsak genomförs i områden som bedöms särskilt utsatta i händelse av krig i samband med nyproduktion av byggnader.

Det kan konstateras att MSB tillsammans med Försvarsmakten under 2018 avser se över förutsättningarna för en effektiv förvarning inklusive flyglarm. Det måste tas fram förslag till lösningar för effektiv varning till befolkningen i både fred och krig. Försvarsberedningen vill understryka vikten av att detta arbete sker skyndsamt och att ett effektivt förvarningssystem om t.ex. flyganfall snarast upprättas.

En mer omfattande skyddsrumsverksamhet i enlighet med vad Försvarsberedningen föreslår kommer att kräva att uppgifter fördelas från MSB till framförallt kommunerna. Därmed behöver skyddsrumslagstiftningen ses över.

14.4 Utrymning

Skyddet av civilbefolkningen ska, förutom genom fysiskt skydd, åstadkommas genom att i områden vilka med stor sannolikhet skulle drabbas av krigshandlingar förbereda utrymning av civilbefolkningen. Utgående från Försvarsmaktens operativa planering måste konkreta utrymningsplaner upprättas för de mest utsatta områdena. Det inkluderar bl.a. planering för transporter, inkvartering och försörjning. Beredningen vill betona betydelsen av att utrymningsplanerna samordnas med den militära verksamheten. Det ställer också stora krav på sekretess och korrekt och tidsrelevant informationsspridning.

Inom räddningstjänsten och polismyndigheten finns det en planering för olika storskaliga utrymningsbehov i samband med

olyckor i fredstid. En vägledning för att kunna planera och förbereda en storskalig utrymning har också tagits fram. MSB får, enligt förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, efter samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter om hur utrymning ska planläggas. MSB får också i samråd med Försvarmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Sammantaget utgör det en grund att bygga planeringen för utrymning av vissa områden under höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen vill betona vikten av att arbetet med utrymningsplaneringen genomförs på den nivå där den är mest relevant. Särskilt ska den högre och lägre regionala nivån (länsstyrelserna) beaktas och involveras i planeringen.

Planering för utrymning och inkvartering bedöms inte ta lika lång tid som att ta fram ett utvecklat skyddsrumbestånd. Försvarsberedningen anser därför att planering för utrymning av särskilt utsatta områden vilka bedöms kunna drabbas av krigshandlingar bör påbörjas så snart som möjligt.

15 Ordning och säkerhet

Brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, har viktiga roller i totalförsvaret. En polismyndighet och säkerhetspolis som är förberedda och övade för att hantera antagonistisk verksamhet inom ramen för en större säkerhetspolitisk kris bidrar till ett trovärdigt totalförsvaret och till att skapa en krigsavhållande förmåga. Polismyndigheten har tillsammans med Försvarsmakten en central roll vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller i krig på svenskt territorium då det är i huvudsak dessa myndigheter som utövar statens våldsmonopol. Ett nära samarbete krävs mellan Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter för att tidigt kunna upptäcka och hantera gråzonsproblematik.

15.1 Polisiär verksamhet i krig

Inför och vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på polisiär verksamhet att öka. En motståndare kommer med olika medel angripa funktioner, verksamheter och objekt som är viktiga för vår försvarsförmåga. Vid krigshandlingar på svenskt territorium kommer delar av civilbefolkningen att lämna sina hem för att undkomma stridigheter. I det kaos som uppstår kan brottslighet som t.ex. plundring komma att öka. I de fall krig även drabbar våra grannländer och vårt närområde kommer flyktingar att ta sig till Sverige för att få skydd.

Polisen ska även under höjd beredskap och krig lösa uppgifterna inom sitt ansvarsområde genom att förebygga brott och motverka andra störningar av den allmänna ordningen. Uppgifter som blir aktuella vid höjd beredskap och som faller inom Polismyndighetens

ansvarsområde är bevakning av skyddsobjekt för att motverka sabotagehandlingar m.m. samt vid behov även ingripa mot sabotörer. Polismyndigheten ska även svara för att, i samverkan med andra berörda myndigheter, genomföra utrymning av civilbefolkningen. Polismyndigheten har en roll vid flyktingmottagande både vid Sveriges gränser, men även inom Sverige för att bland annat bistå med identifiering, personkontroll och registrering av flyktingar. Behov av underrättelser kommer vid höjd beredskap och i krig att vara omfattande och Säkerhetspolisens verksamhet kommer av den anledningen att behöva intensifieras.

Det finns särskilda lagstadgade bestämmelser om polisens uppgifter i krig. Enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig är en polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. En polisman, som enligt särskilda bestämmelser, deltar i rikets försvar tillhör under krig Försvarsmakten. Enligt kungörelse (1958:262) angående tillämpningen av lagen om polisens ställning under krig ska en polisman som inte har befriats från försvarsplikten under krig bära uniform under såväl arbete som ledig tid. När omständigheterna kräver bör en uniformerad polisman ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order inte har givits. Om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett angrepp, får Försvarsmakten begära det av Polismyndigheten. Myndigheten kan avslå en sådan begäran om polismän redan utför nödvändiga uppgifter i det civila försvaret.

Är riket i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. föreskriva att gränsövervakningen ska samordnas. Vid sådana förhållanden ska Polismyndigheten tillsammans med Försvarsmakten och Tullverket delta i en samordnad gränsövervakning. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att det finns fungerande strukturer och planering för gränsövervakning i ett sådant läge.

I krig, eller efter särskilt beslut vid höjd beredskap, ska Kustbevakningens personal och materiel enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas inom Försvarsmakten för bland annat

övervakning, transporter m.m. Kustbevakningens ledning och den personal från Kustbevakningen som anses nödvändig ingår då i Försvarmaktens högkvarter. Förvarsberedningen betonar vikten av att den samverkan som sker idag mellan Kustbevakningen och Försvarmakten för att reda ut detaljer kring nyttjandet av resurser också omsätts i konkret planering. Vid en gråzonsproblematik i fredstid ska Kustbevakningen enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning kunna medverka vid polisiär övervakning för att förhindra brott som bland annat gäller skyddsobjekt och militära skyddsområden till havs och i kustvatten samt i Väner och Mälaren.

De poliser som deltar i krig ska enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) anses vara kombattanter. Detta gäller även för de som tjänstgör som skyddsvakter samt personal från Tullverket som tjänstgör i gränsövervakning. Förvarsberedningen bedömer att en angripare kommer att uppfatta all uniformerad personal som motståndare. För angriparen kommer även viktiga polisiära installationer att betecknas som militära mål. Förvarsberedningen konstaterar att de lagar som reglerar dessa myndigheters roller, ansvar och uppgifter vid höjd beredskap och i krig fortfarande gäller och ska utgöra grunden för den fortsatta planeringen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i den operativa planeringen för krig koordinera sitt arbete med Försvarmakten och andra berörda myndigheter.

För att skapa en gråzonsproblematik kan en angripare nyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Olika situationer och händelser som skapar en gråzonsproblematik måste kunna hanteras av rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter inom ramen för det fredstida regelverket för respektive verksamhetsområde.

Höjd beredskap och krig, men även gråzonsproblematik i fredstid, kommer att kräva omfattande polisresurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Förvarsberedningen bedömer att de polisiära resurserna för en omfattande bevakning idag är begränsade. Av den anledningen måste polisen kunna förstärkas. I krig kommer det även att finnas ökade behov av korrekta underrättelsebedömningar samt förstärkt polisiär förmåga vad gäller ledning och organisation.

Försvarsberedningen betonar vikten av att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samverkar i underrättelsefrågor med andra totalförsvarsmyndigheter, särskilt med Försvarsmakten. Polisens ledningsförmåga vid höjd beredskap ska utgå från dagens lednings- och organisationsstrukturer vid Polismyndigheten. Polismyndigheten kan även meddela närmare föreskrifter om polisens verksamhet vid krig och krigsfara.

15.2 En förstärkningsresurs till Polismyndigheten

För att kunna förstärka polisen vid beredskapshöjningar och i krig anser Försvarsberedningen att det finns behov av en förstärkningsresurs inom polisen.

År 1986 skapades en beredskapspolisorganisation som förstärkning till polisen vid höjd beredskap och krig, vilken bemannades med 9000 civilpliktiga som lämnat krigsplaceringen vid Försvarsmakten. I början av 1990-talet bedömdes styrkan inte vara tillräcklig för att kunna hantera ett överraskande anfall med inslag av sabotage mot skyddsobjekt och hot mot nyckelpersoner för att påverka vår förmåga till motstånd. Inriktningen var då att öka styrkan till 15 000 beredskapspoliser som skulle bestå av 10 000 allmänna beredskapspoliser med bevakningsuppgifter och 5000 särskilda beredskapspoliser med tyngre utrustning som skulle kunde stödja polisen vid insatser mot sabotageförband.

I slutet av 1990-talet när invasionshot mot Sverige tonades ner avvecklades den allmänna beredskapspolisen. Det bedömdes vid den tiden som tillräckligt med 1500 utbildade civilpliktiga i den särskilda beredskapspolisen som vid höjd beredskap hade som grundläggande uppgift att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. Beredskapspoliserna skulle även kunna utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter. Beredskapspoliser som frivilligt hade ingått avtal med dåvarande Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring fick även kallas in vid allvarliga eller omfattande störningar i fredstid. Under hösten 2012 avvecklades denna beredskapsorganisation inom polisen. Den 1 oktober 2012 beslutade regeringen att upphäva förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen. Bakgrunden till regeringens beslut var bl.a. att polisen vid den tiden inte ansågs behöva en

förstärkningsresurs på grund av det förbättrade säkerhetspolitiska läget och ökningen av antalet poliser i tjänst.

I samband med krigsfara och krig kommer bl.a. behovet av att skydda viktiga objekt, förstärka gränsövervakningen samt bistå i befolkningsskyddet att öka avsevärt. Försvarsberedningen bedömer att resurserna för att lösa dessa uppgifter idag är alltför begränsade. Därför måste polisen i ett sådant läge kunna förstärkas.

Beredningen föreslår därför att en förstärkningsresurs till polisen upprättas. Förstärkningsresursen ska utformas för situationer då beslut om beredskapshöjningar eller höjd beredskap fattats. Personal bör uttas i första hand bland personer som avslutat sin anställning som poliser och bland annan personal med relevant utbildning för de uppgifter som förstärkningsresursen ska lösa vid höjd beredskap och krig. Med uttagning och rekrytering till förstärkningsresursen bland dessa personalkategorier säkerställs krigsplacering av lämpliga personer samtidigt som utbildningstiden kan kortas ner. Personal inom förstärkningsresursen krigsplaceras i Polismyndighetens krigsorganisation med civilplikt. Genom särskilt beslut kan de beordras att genomföra beredskapstjänstgöring i fredstid.

Lämpliga uppgifter för en sådan förstärkningsresurs kan vara att vid beredskapshöjningar och krig stödja vid gränsövervakning, bevakning, tillträdesskydd och transporter. Dessutom bör resursen även ha uppgifter rörande befolkningsskydd och räddningstjänst. Personal i polisens förstärkningsresurs ska vid höjd beredskap eller i annat fall efter särskilt beslut ha de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) vid tjänstgöring i organisationen. För att kunna ge ett mervärde vid höjd beredskap ska förstärkningsresursen vara lokalt förankrad.

Försvarsberedningen anser att den närmare utformningen av en sådan förstärkningsresurs till polisen bör analyseras. En sådan analys ska utgå från totalförsvarets krav och föreslå hur en förstärkningsresurs bör utformas för beredskapshöjningar och krig. Försvarsberedningen föreslår att ett arbete bör påbörjas under innevarande försvarsbeslutsperiod för att ta fram strukturen för en ny förstärkningsresurs och för att påbörja rekrytering. Målet bör vara att förstärkningsresursen vid utgången av 2021 omfattar cirka 1000 civilpliktiga. Vid utgången av 2025 bör polisens förstärkningsresurs uppgå till cirka 3000 civilpliktiga. Den initiala

investeringskostnaden för förstärkningsresursen fram till 2025 uppskattas till ca 50 miljoner kronor per år.

Förutom den föreslagna förstärkningsresursen bör möjligheten att krigsplacera och under höjd beredskap inom polisen organisera lämplig personal som verkar inom t.ex. bevakningsföretag undersökas. Denna personal ska under polisens befäl agera som skyddsvakter. Försvarsberedningen betonar att Försvarsmaktens och hemvärnets behov av personal är prioriterade och att bevakningsföretagen har viktiga uppgifter även vid höjd beredskap och i krig.

Försvarsberedningen konstaterar att polisen har förutsättningar att omhänderta och leda förstärkningsresurser vid höjd beredskap. Med Försvarsberedningens förslag ges Polismyndigheten och Säkerhetspolisen en ökad förmåga att hantera sina uppgifter vid beredskapshöjningar och i krig.

15.3 Försvarsmaktens stöd till polisen i fredstid

Polisen kan vara i behov av stöd från Försvarsmakten i fredstid t.ex. för att hantera en gråzonsproblematik. Försvarsmaktens stöd till polisen är reglerad i lag och förordningar. Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet reglerar bland annat Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt förordningen får Försvarsmakten på begäran lämna stöd till bland annat Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting.

I förordningen finns begränsningar vad gäller Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. När Försvarsmakten lämnar stöd får endast personal inom myndigheten som har lämplig utbildning för uppgiften medverka. När stöd lämnas får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Försvarsmaktens personal får inte användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Det stöd som har lämnats utifrån förordningen har främst gällt hjälpinsatser av räddningskaraktär och logistiska stödåtgärder. Reglering finns även i förordningen (2007:1266) med instruktion

för Försvarsmakten och förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning även begära stöd från Försvarsmakten om stödet behövs för att förhindra eller för att ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Lagen innebär att andra brott i brottsbalken som till exempel mord, dråp, misshandel, sabotage, allmän ödeläggelse under vissa omständigheter kan vara terroristbrott. Terroristbrott är det enligt lagen om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten är att framkalla en allvarlig fruktan hos en befolkning eller om gärningen allvarligt destabiliserar eller förstör grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat. Det står numera klart att en rätt till självförsvar, inklusive användningen av militära medel, gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan även begära stöd från Försvarsmakten om ingripandet kräver resurser som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte har. Försvarsmakten ska ge stöd om det finns tillgängliga resurser som är lämpliga och det inte medför hinder i den ordinarie verksamheten. Det finns en ramöverenskommelse från 2015 mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om hur stöd från Försvarsmakten ska kunna lämnas vid terrorismbekämpning.

I en säkerhetspolitisk kris kommer Försvarsmakten att höja beredskapen för att lösa de militära uppgifter en sådan situation kräver. Det gör att de resurser som kan avdelas till stöd för polisen i vissa situationer kan vara begränsade. Försvarsberedningen vill också betona det regelverk och de skyldigheter som följer av förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordning). I IKFN-förordningen framgår Försvarsmaktens skyldigheter att skydda svenskt territorium vid fientliga handlingar och/eller våldshandlingar från en annan stat.

16 Säkerställandet av en nödvändig försörjning

Säkerställandet av en nödvändig försörjning av bl.a. livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel är avgörande för att skydda civilbefolkningen och för att upprätthålla förmågan inom hela totalförsvaret vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris och i krig.

Det har under de senaste decennierna skett omfattande samhällsförändringar vilka ändrat förutsättningarna för försörjningsberedskapen. Den praktiska organisationen som fanns tidigare, i form av beredskapslagring och administrativa förberedelser har avvecklats.

16.1 En återuppbyggd försörjningsberedskap

Försvarsberedningen anser att Sverige behöver bygga upp en försörjningsberedskap för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och ytterst i krig. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras. Försvarsberedningen betonar att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig.

Enligt Försvarsberedningens anvisningar ska ambitionsnivåer för försörjningsfrågor analyseras. I denna rapport lämnar Försvarsberedningen förslag som innebär att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium.

Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena till omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits. Dessa krav ska vara en utgångspunkt för planeringen av försörjningsberedskapen.

Försvarsberedningen anser att krav på olika försörjningsnivåer ska dimensioneras utifrån civilbefolkningens och samhällets behov. Försörjningsnivåer ska även ta Försvarsmaktens behov i beaktande även om dessa behov är mindre i förhållande till övriga samhällets behov idag än under kalla kriget på grund av Försvarsmaktens avsevärt reducerade krigsorganisation. Inom berörda sektorer och verksamheter ska de ansvariga offentliga och privata aktörerna gemensamt inom ramen för beredskapsplaneringen fastställa miniminivåer för försörjningen vid allvarligare säkerhetspolitiska kriser och i krig. Den myndighet som har ett utpekat övergripande ansvar för respektive sektor ska leda det arbetet.

Försvarsberedningen anser att det på nationell nivå behöver utarbetas och fastställas generella prioriteringsgrunder för olika verksamheter på grund av den knapphet i resurser som kommer att råda under krigsförhållanden. Metoder för prioritering, men även för ransonering behöver utvecklas inom olika berörda sektorer bl.a. inför en situation då ransoneringslagen (1978:268) tillämpas.

Krig i Sverige eller i vårt närområde ställer höga krav på försörjningsberedskapen. Berörda myndigheter och privata aktörer behöver fastställa hur en krigssituation kan komma att påverka möjligheten att upprätthålla den egna verksamheten. Vidare behöver aktörerna inom respektive sektor i totalförsvaret analysera de beroendeförhållanden som finns mellan de olika verksamheterna inom sektorn. Även sektorns beroende av andra sektors verksamhet ska analyseras. För att ha en tillräcklig försörjning i enlighet med de krav som ställs och för att undvika att ett avbrott i en sektor får påverkan även på annan samhällsviktig verksamhet måste en grundläggande nivå av säkerhet uppnås i flertalet berörda sektorer och verksamheter.

Försvarsberedningen understryker vikten av att aktörerna genomför ett intensifierat, systematiskt och synkroniserat arbete för att en ökad försörjningssäkerhet snabbare ska kunna uppnås.

Beredningen betonar att en förutsättning för en sammanhållen, långsiktig och hållbar beredskapsplanering avseende försörjning är att den redan inledningsvis sker i nära dialog med privata aktörer på

samtliga nivåer. Det är ett lagstadgat krav att privata aktörer ska delta i totalförsvarsplaneringen och bidra med uppgifter om sin verksamhet till beredskapsplaneringen. De aktörer inom offentlig sektor som har ett försörjningsansvar behöver identifiera och använda flera olika metoder för att samverka med privata aktörer. Försvarsberedningen understryker vikten av att privata och offentliga aktörer kommer överens om viktiga leveranser till både det civila och militära försvaret inom flera olika försörjningsområden. Enligt förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster ska bevakningsansvariga myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret träffa avtal med företag om tillhandahållandet av dessa (s.k. företagsplanläggning).

Import av bl.a. livsmedel, läkemedel och olja säkras idag genom avtal med andra länder. Vid krig i Sverige eller i närområdet kommer konkurrensen om viktiga strategiska varor att hårdna. Det kommer inte att vara en självklarhet att nödvändiga varor kan importeras i tillräcklig omfattning. Det är viktigt att Sverige redan i fredstid samarbetar med flera olika leverantörer, särskilt i våra grannländer för att säkra import eller byteshandel av strategiska produkter. För att säkerställa försörjningen under en allvarlig säkerhetspolitisk kris anser beredningen att det ska finnas lagerhållning i statlig eller i privat regi för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter.

Enligt lagen om skyldigheter för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap (1976:295) kan staten kräva att näringslivet upplåter befintligt lagerutrymme eller plats för uppförande av sådant utrymme. Distributionen av varor och förnödenheter måste ses över och säkras. Exempelvis skulle lokala noder för försörjning av livsmedel, drivmedel m.m. kunna upprättas i olika delar av Sverige.

Eftersom det är osäkert huruvida leveranser kommer att kunna nå Sverige vid en säkerhetspolitisk kris i Europa som sträcker sig över en längre tid än tre månader kan det i ett sådant läge krävas att göra en omställning för att öka den inhemska produktionen av t.ex. livsmedel.

Den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets samlade förmåga att motstå och lindra konsekvenser av störningar i försörjningen. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inrikta insatserna på att stödja de som befinner sig i nöd och saknar förutsättningar att själva hantera en sådan situation. Försvarsberedningen anser att den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig och föreslår att individen ska ha en beredskap för att klara en vecka utan stöd från det offentliga. Detta kräver förberedelser. Det är också centralt att människor samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten.

Nedan redovisar Försvarsberedningen förslag avseende säkerställandet av en nödvändig energiförsörjning samt försörjning av livsmedel och dricksvatten. Försvarsberedningens förslag avseende energiförsörjning uppskattas till 300 miljoner kronor per år under perioden 2021–2025 utöver de 250 miljoner kronor per år som idag tas ut via avgifter för att finansiera elberedskapen. Kostnaderna för förslag avseende livsmedels- och dricksvattenförsörjning uppskattas till 700 miljoner kronor per år under perioden 2021–2025. Kostnaderna bör finansieras framförallt via statens budget. Kostnaderna för avtal med privata aktörer kommer att kunna uppskattas först i samband med att avtalen förhandlas.

16.2 Energiförsörjning

Det svenska samhället är beroende av en fungerande energiförsörjning. El, olja och drivmedel samt fjärrvärme är viktiga energislag ur försörjningssynpunkt även vid krig. Energisystemen är idag teknologiskt komplexa med en hög automatisering och involverar många olika aktörer. Det finns flera kritiska beroenden mellan energislagen, men även mellan energislagen och andra samhällsviktiga verksamheter som t.ex. transporter och fungerande it-system. Dagens energiförsörjning i Sverige kan till stor del uppfylla de behov som samhället har i fredstid, men är sårbart för att klara ett väpnat angrepp mot Sverige. Krig ställer ökade krav på aktörer inom de olika energislagen att säkerställa en uthållig och tillräcklig energiförsörjning. Energimyndigheten har en särskilt

viktig roll inom sektorn för att säkerställa energiförsörjningen i Sverige.

Försvarsberedningen anser att berörda aktörer behöver väga in totalförsvarets behov vid utvecklingen av nya energisystem och vid uppbyggandet av ny infrastruktur inom energiområdet för att i förebyggande syfte skapa en mer robust energiförsörjning. Robustheten i energisystemen utvecklas genom stärkt informations- och cybersäkerhet, ökad redundans samt genom förbättrat säkerhetsskydd. Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med att stärka säkerhetsskyddet hos både offentliga och privata aktörer med ansvar för energiförsörjning behöver intensifieras. Informationssäkerhetsrelaterade antagonistiska hot måste beaktas och hanteras på ett mer systematiskt sätt.

16.2.1 Elförsörjning

Elanvändningen är hög inom flera sektorer som exempelvis industri, transporter, bostäder och service. Det svenska samhället är elberoende och störningar kan få omfattande konsekvenser för stora delar av samhället. Ett avbrott i elförsörjningen påverkar andra samhällsviktiga funktioner som elektroniska kommunikationer, transporter, kommunalteknisk försörjning, sjukvård och finansiella tjänster.

Vattenkraften och kärnkraften utgör idag basen i den svenska elproduktionen. En stor del av den el som förbrukas förmedlas via stamnätet som ägs av staten. Stamnätet är idag anslutet till elnäten i våra nordiska grannländer samt Polen, Tyskland och Litauen. Vid krig i Sverige kommer kärnkraftverken i Forsmark, Oskarshamn och Ringhals med stor sannolikhet att behöva stängas ned på grund av riskerna med krigshandlingar på svenskt territorium.

Försvarsberedningen konstaterar att normal elförsörjning inte kommer att kunna garanteras vid en krigssituation. Bekämpning mot kritisk infrastruktur som t.ex. ställverk och transformatorer i stamnätet eller en cyberattack mot elsystemen kan få stora konsekvenser för produktionen och distributionen av el. Elberedskapslagen (1997:288) är den lag som reglerar elföretags skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap.

Skyldigheterna i lagen gäller för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el. Affärsverket Svenska Kraftnät (SvK) är ansvarig myndighet för elberedskapen vilket innebär att myndigheten ska säkerställa att elförsörjningen har en beredskap för att klara både fredstida kriser och krig. SvK har även ansvar för det statliga stamnätet. Flera åtgärder har genomförts för att på olika sätt skydda stamnätet. Via stamnätets kraftledningar transporteras el från vind-, vatten- och kärnkraftverk till regionala nät som för elen vidare till användare via lokalnäten.

Försvarsberedningen anser att det fortifikatoriska skyddet i vissa delar av stamnätet är i fortsatt behov av förstärkning. Anslutningspunkterna till stamnätet utgörs av ställverk med transformatorer varav flera är förlagda ovan jord vilket skapar en sårbarhet. För att minimera konsekvenser och snabbt återställa försörjningen behöver det finnas en reparationsberedskap både vad avser kompetent personal och tillgängliga reserver som t.ex. transformatorer.

Det är svårt och kostsamt att få till ett fullvärdigt fortifikatoriskt skydd av stamnätets infrastruktur. För att säkra elförsörjningen i Sverige vid ett väpnat angrepp konstaterar Försvarsberedningen att det kommer att behöva läggas en ökad tonvikt på oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Även enskilda hushåll kan komma att behöva säkra den egna elförsörjningen genom exempelvis reservverk. Flera samhällsviktiga verksamheter saknar idag tillgång till reservkraft och uthålligheten i befintlig reservkraftförsörjning är i flera fall bristfällig. Ungefär hälften av kommunerna saknar exempelvis en planering för hur kommunens egen verksamhet ska försörjas med reservverk vid störningar i elförsörjningen.

Eftersom det nationella stamnätet är sårbart anser Försvarsberedningen att det kan finnas behov av att skapa ökade förutsättningar för lokal produktion och distribution av el som exempelvis genom lokala kraftverk. I juni 2016 gjordes en blocköverskridande överenskommelse om utvecklingen av det framtida svenska energisystemet som innebär att Sverige år 2040 ska ha 100 procent förnybar elproduktion och inte ska ha några nettoutsläpp efter år 2045. Överenskommelsen innebär i

förlängningen att vind- och solkraft kommer att ersätta fossilbaserad elproduktion och kärnkraft. Som en effekt av överenskommelsen kommer troligtvis fler lokala producenter av både vind och solkraft att finnas på marknaden vilket kan komma att minska sårbarheten vad gäller elförsörjningen på lång sikt. Försvarsberedningen betonar vikten av att arbetet med att utveckla förnybar elproduktion även tar totalförsvarsaspekter i beaktande. Överlag anser Försvarsberedningen att omställningen till förnybar el även bör kunna ge fördelar ur ett totalförsvarsperspektiv.

Vid elbrist behöver det finnas en planering för vilka verksamheter som ska prioriteras och hur en eventuell elransonering ska gå till. Styrel har utvecklats för prioritering och av el vid kortsiktig eleffektbrist. Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess i vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling. Styrel är dock inte utformat för krigets krav och är heller inget ransoneringsverktyg.

Energimyndigheten, som är förvaltningsmyndighet för tillförsel och användning av energi och ska trygga tillgången på energi i Sverige, har påbörjat ett arbete med att ta fram nya modeller för ransonering och prioritering av el. Försvarsberedningen betonar vikten av att det på förhand finns rutiner och strukturer för både prioritering och ransonering vid höjd beredskap och föreslår att detta arbete utvecklas vidare.

16.2.2 Drivmedelsförsörjning

Vårt samhälle och flera samhällsviktiga funktioner som t.ex. transporter och elförsörjning är beroende av en fungerande drivmedelsförsörjning. Drivmedelsförsörjningen är i sin tur beroende av el. Utan el stannar exempelvis pumpar vid drivmedelsstationer. Sverige importerar idag råolja som raffineras till olika drivmedel som bensin och diesel både för inhemsk konsumtion och export. Färdiga oljeprodukter importeras bl.a. från våra grannländer.

Sverige har via privata aktörer en viss lagring av olja som främst är avsedd för störningar i fredstid. Enligt lagen är privata aktörer,

t.ex. oljebolag och stora användare inom industrin och kraftvärmeverk skyldiga att hålla en viss nivå av beredskapslagring. Lagringen baseras på internationella förpliktelser inom *International Energy Agency* (IEA) att hålla ett minimilager av olja. År 2012 infördes lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja i Sverige som då ersatte lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. Sverige ska enligt nu gällande lag under varje lagringsår ha ett beredskapslager som motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion under referensåret beroende på vilken mängd som är störst. Beredskapslagret ska bestå av oljeprodukter och råolja.

Befintlig oljelagring är främst avsedd för att kunna användas vid störningar på den globala marknaden. Försvarsberedningen anser att möjligheten för staten att nyttja oljelagren för ändamål i samband med störningar vid allvarliga säkerhetspolitiska kriser och i krig bör ses över. Denna möjlighet fanns i tidigare lagstiftning.

Enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja är Energimyndigheten idag utsedd tillsynsmyndighet och fastställer årligen vem som är lagringsskyldig samt hur omfattande den enskilda lagringen ska vara. Myndigheten har en upprättad beredskapsplan för hur Sveriges beredskapslager ska användas vid allvarliga avbrott. Regeringen får idag besluta att ett lager får användas om bl.a. Europeiska kommissionen har konstaterat att det finns ett allvarligt försörjningsavbrott.

Försvarsberedningen anser att befintlig lagring bör vara tillräcklig för att försörja viktiga samhällsverksamheter även vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris i vårt närområde. Aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera sina respektive behov av drivmedel. Därefter kan regeringen fatta beslut om en eventuell reglering av hur befintlig beredskapslagring av olja ska kunna användas för att möta totalförsvarets krav.

Vad gäller drivmedelsförsörjning behöver aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet göra nödvändiga förberedelser för att säkra tillgången på drivmedel. Det finns idag inga formella krav på att dessa aktörer ska ha drivmedels- och bränsleförsörjningsplaner trots att tillgången på drivmedel ofta är kritisk för att kunna upprätthålla verksamheten. I de fall planer

finns har man oftast inte dimensionerat för en situation med krigsfara eller krig.

Försvarsberedningen anser att ett planeringskrav ska ställas på samhällsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel. Krav ska kunna ställas på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållning av drivmedel på regional och till del lokal nivå. Försvarsberedningen betonar vikten av att det i fredstid även måste finnas ett förberett nationellt system för prioritering av drivmedel. En sådan planering för drivmedelsförsörjning stärker även den fredstida krisberedskapen. Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med att utveckla alternativa drivmedel minskar sårbarheter och lindrar konsekvenser av uppkomna störningar.

16.2.3 Värme

Tillgången till värme är av stor betydelse för samhället och för befolkningen. Krigshandlingar kan komma att skada eller förstöra fjärrvärmeanläggningar. De kan också utsättas för cyberangrepp mot styrsystemen. Om ett storstadsområde under vinterhalvåret drabbas av ett längre avbrott i försörjningen av fjärrvärme kommer det att få stora konsekvenser för befolkningen. Idag står fjärrvärme för den största delen av värmeförsörjningen i Sverige. Fjärrvärme är den primära uppvärmningsformen för ca 4,5 miljoner boende.

Fjärrvärmesystemen är ofta lokala och näten är till stor del nedgrävda. Det finns idag inga nationellt reglerade och utformade funktionskrav inom fjärrvärmeförsörjningen. Fjärrvärmelagen (2008:263) innehåller bestämmelser om skydd för konsumenter mot avbrott i leveransen men det finns inga bestämmelser som anger någon maximal avbrottstid eller definierar ersättningar vid avbrott. Det finns heller inga krav på åtgärds- eller kontinuitetsplaner hos leverantörerna.

Produktion av fjärrvärme är beroende av el. Lokala fjärrvärmesystem får i regel sin elförsörjning tillgodosedd via ett enskilt elnätsföretag vilket kan innebära en sårbarhet vad gäller elleveranser. Idag finns inga krav på att värmebolagen ska ha en uthållighet genom att ha reservkraft eller reservmateriel.

Försvarsberedningen konstaterar att avbrott i fjärrvärmerna kan få mycket stora konsekvenser. Av den anledningen anser beredningen

att uthålligheten i fjärrvärmeförsörjningen behöver stärkas med fokus på bl.a. funktionskrav hos leverantörer och olika förebyggande åtgärder för att omhänderta sårbarheter i leveranser av fjärrvärme. Förutom ökade krav på fjärrvärmeleverantörerna konstaterar Försvarsberedningen att även kommuner och om möjligt de enskilda hushållen behöver ha en förmåga att hantera avbrott i fjärrvärmeförsörjningen.

16.3 Livsmedelsförsörjning

Befolkningen i Sverige ska i krig ha tillgång till livsmedel i tillräcklig omfattning med hänsyn till energi- och näringsbehov. Vid krig i Sverige kommer den fredstida standarden för livsmedelsförsörjning att behöva sänkas avsevärt. Vid minskade importmöjligheter kommer mindre varierad kost och ett lägre energiintag att behöva accepteras.

Sverige har idag ett stort beroende av import av bl.a. råvaror och insatsvaror för produktionen av livsmedel. Lagerhållning av livsmedelsprodukter är i stort sett begränsad till de krav som handeln ställer och livsmedelskedjan är beroende av transporter, elförsörjning, tele- och datakommunikationer samt personal som utför en stor del av arbetet i produktionen. Livsmedelskedjan är i sin helhet komplex och kan störas eller slås ut och därmed orsaka avbrott i flödet av livsmedel.

Försvarsberedningen anser att Sverige behöver bygga upp en livsmedelsberedskap för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga förnödenheter.

I januari 2017 lanserade regeringen den nationella livsmedelsstrategin (prop. 2016/17:104) med sikte mot år 2030. Syftet med strategin är att uppnå en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen som bör svara mot konsumenternas efterfrågan ska enligt strategin kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska även minska.

En ökning i produktion av livsmedel i Sverige kan i förlängningen skapa förutsättningar för att förbättra livsmedelsberedskapen. Försvarsberedningen konstaterar dock att det krävs ytterligare åtgärder med särskilt fokus på livsmedelsberedskapen vid krig för att snabbare säkerställa en tillräcklig livsmedelsförsörjning.

Vid krig i vårt närområde eller i Sverige går det inte att garantera att avtal om leveranser av livsmedel uppfylls. Försvarsberedningen anser att en livsmedelsberedskap behöver byggas främst genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel för att klara försörjningen vid en säkerhetspolitisk kris. Privata aktörer har en viktig roll i uppbyggandet av livsmedelsberedskapen.

Lagerhållning av livsmedel har tidigare utgjort en stor del av den svenska livsmedelsberedskapen. Sverige har idag ingen nationell lagring av livsmedel i statens ägo. Det finns en viss lagring av livsmedel i några få lagercentraler främst i södra och mellersta Sverige som försörjer landets konsumenter. Dessa lager ägs av privata aktörer. Försvarsberedningen konstaterar att det finns behov av att lagra vissa strategiska varor i omsättningslager, särskilt sådana varor som inte kan säkras genom leveranser från utländska leverantörer eller som inte kan produceras inom landet. För att säkerställa att varor och förnödenheter snabbt och säkert kan nå ut till befolkningen behöver även ett arbete ske för att säkra distributionsvägar.

För att förbättra livsmedelsberedskapen behöver olika åtgärder genomföras på central, regional och lokal nivå. Åtgärderna för att öka livsmedelsberedskapen bör utgå från en analys av näringsbehovet i händelse av krig och de krav i övrigt som Försvarsberedningen identifierat i denna rapport.

Försvarsberedningen anser att regeringen behöver ange en inriktning avseende vilka metoder som ska användas för att öka den svenska livsmedelsberedskapen. Inriktningen bör utgå från en analys av dagens samhälleliga förutsättningar och de förändringar som har skett inom livsmedelsförsörjningen. Berörda offentliga och privata aktörer på central nivå behöver utifrån regeringens inriktning gemensamt planera för hur livsmedelsförsörjningen ska utformas samt hur distributionen inom landet ska säkras. De myndigheter på nationell nivå som främst har ansvar och roller inom livsmedelssektorn är Jordbruksverket, Livsmedelsverket och

Statens veterinärmedicinska anstalt. Dessa myndigheter är utpekade i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och har därmed särskilt ansvar för krisberedskapen och inför och vid höjd beredskap inom sina respektive ansvarsområden. Livsmedelsverket har sedan 2010 bl.a. ansvar för den nationella samordningen av kris- och beredskapsplaneringen avseende dricksvattenförsörjning och livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.

Försvarsberedningen föreslår att sektorsansvarig myndighet enligt beredningens förslag leder arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen. En analys behöver göras för att fastställa mängden livsmedel som måste finnas tillgänglig för att en tillräcklig nivå av livsmedelsförsörjning ska kunna upprätthållas under en allvarlig säkerhetspolitisk kris som pågår upp till tre månader. Dessutom behöver en kartläggning göras av vilka strategiska varor som behöver säkras samt hur verksamhetens beroende av transporter, el, elektroniska kommunikationer och it-stöd ska hanteras. Försvarsberedningen anser att Finlands beredskapsplanering avseende livsmedel kan utgöra ett exempel på hur den svenska livsmedelsberedskapen skulle kunna byggas upp.

På central nivå behöver aktörer i fredstid även fastställa fördelnings- och prioriteringsgrunder som kan användas vid höjd beredskap. Inför en eventuell tillämpning av ransoneringslagen (1978:268) behöver i förväg uppbyggda och förberedda strukturer finnas på plats på central, regional och lokal nivå för att ett beslut om ransonering ska kunna implementeras.

Det yttersta ansvaret för att tillgodose livsmedelsförsörjningen på lokal nivå åligger kommunerna. Av 3 kap. 3§ i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommunen under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas ska vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor. Kommunen ska även medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är nödvändiga för landets försörjning. På lokal nivå behöver kommuner tillsammans med privata aktörer komma överens om och sluta avtal kring hur leveranser av livsmedel ska genomföras.

Nuvarande lagstiftning är inte helt anpassad för att säkerställa att vissa kritiska varor finns att tillgå vid krigsfara eller krig. Det saknas t.ex. krav på privata aktörer som idag äger livsmedelsproduktionen och distributionen att säkra tillgången på livsmedel i såväl fredstid som vid krig. Försvarsberedningen föreslår att regleringen inom detta område ses över för att tydliggöra både statens och privata aktörers ansvar och roll i livsmedelsförsörjningen.

16.4 Dricksvattenförsörjning

Livsmedelsverket ansvarar för den nationella samordningen när det gäller beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning. Kommunerna ansvarar för själva tillhandahållandet av dricksvatten som en del av den kommunaltekniska försörjningen. Detta ansvar kvarstår även vid olika störningar och avbrott. De kommunala vattenverken står för ca 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen. Vissa kommuner har valt att lägga ned egna anläggningar och har därmed ingen egen dricksvattenproduktion inom kommunområdet. Dessa kommuner har ofta ingått avtal med en dricksvattenproducent i en annan kommun. Vid avbrott i dricksvattenproduktionen tillhandahåller kommunen nödvatten, dvs. distribution av dricksvatten utan att använda ledningsnätet. Det är en logistisk utmaning att tillhandahålla nödvatten till en kommuns alla invånare. Det kräver bl.a. transporter, tankar och resurser i form av personal. Vattentäkter och kommunala vattenverk är sårbara vid en gråzonsproblematik eller vid ett väpnat angrepp. Att få fram en tillräcklig mängd dricksvatten kan försvåras avsevärt vid krig. Av den anledningen är det viktigt att säkerställa att det så långt det är möjligt finns reservvattentäkter som kommunerna kan använda.

Vattenverken är beroende av el och vid ett avbrott i elförsörjningen behöver det finnas reservkraft och tillgång till drivmedel. Försvarsberedningen betonar vikten av att dricksvattenproducenterna fortsätter arbeta för att utöka uthålligheten i de kommunala vattenverken och ledningsnäten.

Idag finns inget stöd i lagstiftningen för att kräva att kommunerna ska planera för att tillhandahålla en viss mängd

dricksvatten per invånare vid olika typer av störningar. Det finns heller ingen lagstiftning som reglerar prioritering av dricksvatten vid begränsad tillgång.

För att kommunen ska kunna säkerställa tillgången till dricksvatten vid höjd beredskap och krig anser Försvarsberedningen att planeringen och logistiken kring dricksvattenförsörjningen bör stärkas hos kommunerna. Förutom att inventera och säkerställa möjligheter till reservvattentäkter konstaterar Försvarsberedningen att det kan finnas behov av att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar samt säkra tillgången på reservkraft för att säkerställa nödvattenförsörjningen. Olika metoder för att upprätthålla försörjning av dricksvatten i de fall transportmöjligheterna begränsas bör identifieras.

Försvarsberedningen anser att kommunerna i fredstid behöver planera för en prioritering av dricksvattenförsörjningen på den lokala nivån utifrån geografiska och faktiska förhållanden i den egna kommunen. Beredningen konstaterar även att länsstyrelserna vid höjd beredskap kan komma att ha en roll när det gäller att göra prioriteringar av nödvatten mellan kommuner i det egna länet.

17 Transporter

Transportsektorn har en stor betydelse för att upprätthålla samhällets funktionalitet såväl i fred som vid kris och i krig. Transportsektorn är central för att kunna säkerställa en nödvändig försörjning i samhället t.ex. när det gäller livsmedel, läkemedel och drivmedel. Viktiga verksamheter såsom sjukvården, räddningstjänsten, polisen m.fl. är beroende av transportinfrastruktur för att kunna genomföra sina uppgifter. En fungerande transportinfrastruktur är dessutom en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna genomföra mobilisering, bedriva verksamhet i ett operationsområde samt tillhandahålla underhåll till förbanden, och därigenom försvara Sverige vid ett väpnat angrepp. Transportsektorn är i sin tur beroende av andra samhällsfunktioner, bl.a. el- och drivmedelsförsörjning, för att kunna fungera.

Då många sektorer och samhällsfunktioner är beroende av en fungerande transportinfrastruktur för sin verksamhet såväl i fred som vid höjd beredskap och krig krävs en relevant och konkret beredskapsplanering inom transportsektorn. Försvarsberedningen konstaterar att omfattande skador kan förväntas på transportinfrastrukturen under ett krig på svenskt territorium. Beredskapsplaneringen bör därför bl.a. syfta till att identifiera vilka kritiska delar av infrastrukturen som är mest nödvändiga att upprätthålla i krig och därefter planera för alternativa funktionssätt, transportsätt och transportvägar. Till exempel kan en kraftigt reducerad kapacitet för järnvägen förväntas då ordinarie signalsystem och kraftförsörjning inte kan påräknas i en krigssituation.

17.1 Beredskapsplaneringen i transportsektorn

Övriga sektorer beroende av transporter gör att beredskapsplaneringen på transportområdet behöver samordnas med flera olika aktörer, bl.a. Försvarmakten, MSB (myndigheten för civil ledning och samordning), länsstyrelserna, landstingen och kommunerna. Planeringen kommer därför att behöva genomföras på central, regional och lokal nivå. Planerna bör även övas.

Transportsektorns beredskapsplanering bör även omfatta planer för mottagande av eventuellt internationellt civilt och militärt stöd i Sverige.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att det under höjd beredskap och krig kommer att finnas behov av att prioritera transportresurser. Sådana prioriteringar kommer inte sällan att bli föremål för mycket svåra avvägningar mellan olika samhällsliga behov, t.ex. Försvarmaktens behov kontra civila behov. Det är därför viktigt att det finns en planering och principer för hur prioriteringar ska göras. Dessa frågor bör också omhändertas i den fortsatta beredskapsplaneringen på transportområdet.

Kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig för att bl.a. möjliggöra utrymning, säkerställa att krigsplacerade kan ta sig till inställelseplats samt för att upprätthålla funktionalitet i andra samhällsviktiga verksamheter. Försvarsberedningen konstaterar att det varierar betydligt hur frågor som rör krisberedskap och höjd beredskap får genomslag i arbetet med kollektivtrafikplanering. Ansvaret för att följa och ställa krav gentemot de regionala kollektivtrafikmyndigheterna vad gäller krisberedskap och höjd beredskap är otydligt, vilket bidrar till att beredskapsplanering för kris och krig i mycket liten utsträckning bedrivs inom kollektivtrafiken. Försvarsberedningen anser att ansvarsförhållanden behöver förtydligas för att åstadkomma totalförsvarsplanering även inom kollektivtrafiken.

17.2 Transportsektorn i totalförsvaret

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Inom ramen för detta uppdrag arbetar Trafikverket kontinuerligt med att förbättra

förmågan att förebygga och hantera kriser. Detta görs bl.a. genom att stärka robustheten i väg- och järnvägsanläggningarna, förbättra kontinuiteten i it-system och trafikledningscentraler m.m.

Försvarsberedningen konstaterar att planeringen för höjd beredskap däremot ännu inte har nått en sådan mognadsgrad att den hittills har påverkat åtgärdsplaneringen vad gäller investeringar i väg och järnväg. Det finns således ett behov av att stärka kopplingen mellan åtgärdsplaneringen och planering för skydd och säkerhet, krisberedskap samt höjd beredskap.

Beredningen bedömer att det framöver kommer att krävas investeringar för att möjliggöra både anpassning av existerande infrastruktur samt nybyggnationer, i syfte att öka robustheten och beredskapen för krigsförhållanden. Det kan t.ex. gälla att förstärka vissa väg- och järnvägsbankar samt att förbereda objekt för förstöring och spärning. Planeringen måste ske i nära dialog med Försvarmakten.

För att skapa uthållighet under ett krig eller i en gråzonssituation där t.ex. sabotage genomförs, är det vidare nödvändigt med en förmåga och beredskap att skyndsamt reparera viss infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet. Att upprätthålla en s.k. reparationsberedskap inom transportsektorn är därför viktigt. Försvarsberedningen anser att det bör finnas en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. En sådan beredskapsorganisation är viktig för transportsektorn men skulle också fylla viktiga funktioner inom andra sektorer och som stöd till Försvarmakten. En beredskapsorganisation skulle kunna omfatta anläggningsbranschen och vara uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag genom avtal eller andra överenskommelser med staten. Personal och materiel som krävs för verksamheten i beredskapsorganisationen ska vara krigsplacerad.

Försvarsberedningen anser vidare att samverkan med andra länder behöver utvecklas för att hantera gränsöverskridande infrastruktur såsom Öresundsbron samt järnvägsförbindelserna mellan Sverige och Finland.

Försvarmakten kommer inför och vid höjd beredskap att vara i behov av stöd från olika delar av transportsektorn. Utöver tillgång till fungerande transportinfrastruktur kommer Försvarmakten att

ha behov av civila fordon och fartyg samt transporttjänster. Planering bör bedrivas för att Försvarsmakten efter behov ska kunna nyttja de fordon, fartyg samt luftfarkoster som finns i statlig ägo. Exempel på sådana är Sjöfartsverkets helikoptrar och isbrytare. För att åstadkomma ett rationellt nyttjande av dessa typer av statliga resurser är det viktigt att ansvariga myndigheter vid upphandling tar hänsyn till totalförsvarets behov.

Vid höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om att tillämpa förfogandelagstiftningen vilket ger Försvarsmakten och andra statliga myndigheter möjligheter att även disponera över privata transportresurser. Ett sådant förfogande behöver förberedas genom ett system för uttagning av fordon, luftfartyg och fartyg i enlighet med förordningen (1992:391) om uttag av egendom för totalförsvarets behov. För det fall förfogandelagstiftningen inte satts i tillämpning kan Försvarsmaktens behov av transporter behöva tillgodoses genom avtal med berörda leverantörer. Försvarsberedningen anser att det är angeläget att Försvarsmakten planerar för en tillämpning av förfogandelagstiftningen på transportområdet, bl.a. genom att återinföra ett system för uttagning av fordon, luftfartyg och fartyg. Bevakningsansvariga myndigheter (beredskapsmyndigheter) bör också överväga behov av transportresurser vid höjd beredskap och anmäla sina eventuella behov till den myndighet som beslutar om uttagning, dvs. Försvarsmakten när det kommer till fordon och fartyg samt Transportstyrelsen när det kommer till luftfartyg.

I likhet med många andra sektorer ägs, drivs och förvaltas flera samhällsviktiga verksamheter i transportsektorn av privata aktörer. Som exempel kan nämnas flygtrafiktjänsten och flygplatsverksamheten som omfattar både svenska och utländska bolag, såväl statliga som privata. Ett annat exempel är järnvägstrafiken där privata aktörer utgör fordonsinnehavare, infrastrukturförvaltare och underhållsleverantörer. Dessa förhållanden måste hanteras i den fortsatta totalförsvarsplaneringen.

Försvarsberedningen konstaterar att det i dag inte görs en samlad analys av krisberedskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna. Krav ställs inte heller på robusthet eller förmåga att hantera samhällsstörningar i verksamheten. Försvarsberedningen anser att olika former för samverkan med och kravställningar

gentemot de privata aktörerna på transportområdet bör analyseras och utvecklas för att sammantaget skapa en robustare förmåga att hantera allvarliga kriser och krig. Möjligheter som kan övervägas är att i lagstiftning ställa krav på privata aktörer att vidta åtgärder för att öka sin förmåga att upprätthålla funktionalitet vid störningar, att ha förmåga att samverka och skyldighet att bidra till myndigheternas arbete under störningar. Sådana krav skulle kunna förenas med att någon eller några myndigheter bemyndigas föreskriftsrätt och ansvar för tillsyn och stöd. Ytterligare ett övervägande skulle kunna vara att införa beredskapsavgifter för de privata aktörerna i transportsektorn för att genom dessa medel finansiera åtgärder som ökar sektorns förmåga att motstå och hantera störningar.

Trafikverket ska utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv, samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet. Försvarsberedningen anser därför att Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, bör leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna.

Att upprätthålla en grundläggande funktionalitet inom transportsektorn under kriser och ytterst i krig är en förutsättning för att åstadkomma funktionalitet även inom andra sektorer. Med en beredskapsplanering som omfattar konkreta handlingsplaner, principer för prioriteringar av transportresurser samt investeringar för att öka robustheten kan den sammantagna förmågan att hantera kriser och krigssituationer inom transportsektorn förbättras.

Kostnaderna för beredningens förslag uppskattas till ca 600 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

18 Beredskap i det finansiella systemet

Det finansiella systemets funktionalitet är avgörande för samhällsutvecklingen i en avancerad och öppen ekonomi som den svenska. Systemet består av finansiella aktörer som banker och försäkringsbolag, marknader som kapital- och valutamarknaden, och finansiell infrastruktur, dvs. system som hanterar finansiella positioner och gör finansiella flöden möjliga mellan olika aktörer. Dessutom består det av lagstiftning, regler, normer och rutiner som är relevanta för att t.ex. göra betalningar och utbyta värdepapper. Det finansiella systemet förmedlar betalningar, omvandlar sparande till finansiering och hanterar risker. Det finansiella systemet är en kritisk verksamhet både i fred och i krig.

Det finansiella systemet bygger ytterst på förtroende. För att ekonomin ska utvecklas räcker det därför inte bara med att systemets infrastruktur fungerar. Aktörerna måste också lita på varandra och på systemet som helhet.

Problem med den finansiella infrastrukturen kan hota den finansiella stabiliteten och vice versa. För att upprätthålla systemets funktionalitet måste både aktörerna kunna hantera problem som uppstår och den finansiella infrastrukturen ha hög motståndskraft mot olika typer av störningar. Sådana problem och störningar kan vara av antagonistisk eller icke-antagonistisk natur.

18.1 Det finansiella systemet och totalförsvaret

Utifrån ett totalförsvarsperspektiv kan det finansiella systemet utgöra en direkt måltavla eller utnyttjas indirekt för att skapa en gråzonsproblematik. Genom att störa eller få det finansiella systemet att bryta samman kan en motståndare t.ex. utöva

utpressning, hota, försöka vilseleda, skapa social oro och hamstring. Detta kan skada förtroendet för samhällets institutioner eller landets rykte internationellt, binda begränsade resurser eller försvåra effektivt beslutsfattande och därmed försämra våra förutsättningar att sätta oss till motvärn.

Försvarsberedningen konstaterar att de genomgripande förändringar som skett i Sveriges finansiella system sedan avregleringen i mitten på 1980-talet gör att det saknas relevanta strukturer att falla tillbaka på i totalförsvarsplaneringen.

Det finns i Sverige flera nyckelaktörer som bidrar till det finansiella systemets funktionalitet. Bland offentliga aktörer spelar Riksbanken en särskild roll för totalförsvaret genom uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken är underställd riksdagen och ansvarar självständigt för bl.a. penningpolitiken. Det innebär att Riksbanken ska upprätthålla prisstabilitet. Vidare har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt i Sverige.

I lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden finns särskilda bestämmelser avseende Riksbankens verksamhet om Sverige är i krig. Bestämmelserna ska också tillämpas efter regeringens beslut om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Bestämmelserna i lagen ger regeringen omfattande befogenheter att meddela föreskrifter om Riksbankens verksamhet, som ska gälla i stället för riksbankslagen.

Enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering får regeringen, efter samråd med Riksbanken, förordna om valutareglering om Sverige är i krig eller krigsfara. Försvarsberedningen konstaterar att förutsättningarna att upprätthålla prisstabilitet och finansiell stabilitet förändras i grunden under höjd beredskap och i krig, bl.a. skulle den globaliserade finansmarknaden omedelbart justera värdet på t.ex. den svenska kronan och svenska statsobligationer.

Av 9 kap. 7 § lagen (1998:1385) om Sveriges riksbank framgår att vid planering och genomförande av verksamheten i fred så ska de krav som totalförsvaret ställer beaktas. I uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende ingår att övervaka betalningssystemets stabilitet samt ansvaret för

kontantförsörjningen i samhället och RIX-systemet. RIX-systemet är navet i det svenska betalningssystemet genom att samtliga transaktioner mellan banker, clearingorganisationer och Riksgälden slutligen slussas genom RIX-systemet. En vanlig dag omsätter RIX-systemet ungefär en sjättedel av Sveriges årliga bruttonationalprodukt, ungefär 700 miljarder kronor. Dessutom ska Riksbanken kunna ge likviditetsstöd (nödkrediter) till enskilda banker vid en finansiell kris.

Andra viktiga myndigheter för den finansiella beredskapen är Finansinspektionen, som övervakar finansmarknadens aktörer och genom sin tillsyn verkar för ett stabilt finansiellt system, samt Riksgälden, som är statens internbank. I fråga om finansiell stabilitet ansvarar Riksgälden bl.a. för att hantera banker i resolution (dvs. när staten tar kontroll över en bank i kris för att skydda den finansiella stabiliteten) och för den statliga insättningsgarantin. Tillsammans med företrädare för regeringen har Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken gemensamt bildat det finansiella stabilitetsrådet. Rådet är ett mötesforum för att diskutera frågor som rör finansiell stabilitet och hur man kan motverka finansiella obalanser. Andra viktiga myndigheter i det finansiella systemet är Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Skatteverket och Pensionsmyndigheten vars verksamhet och transfereringar måste fungera så långt möjligt även under höjd beredskap och krig.

Banker, kreditkortsföretag och försäkringsbolag har också viktiga roller, liksom branschorganisationer, t.ex. Svenska Bankföreningen, och finansiella infrastrukturföretag, t.ex. Bankgirot, Nasdaq OMX, Euroclear Sweden AB, Bankomat AB samt värdetransportföretag, t.ex. Loomis och Nokas.

För att hantera de risker och sårbarheter som uppstår har det privata näringslivet och de offentliga institutionerna i finanssektorn skapat ett frivilligt samverkansforum, Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS). FSPOS verkar för att stärka den finansiella infrastrukturen genom att samverka, öva, kartlägga och dela information med visionen att värna sektorn och samhället och för att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid ska fungera.

En störning utifrån ett finansmarknadsperspektiv kan handla om att bankers möjligheter att finansiera sig på marknaden allvarligt försämrats, till följd av att t.ex. förtroendet mellan

aktörerna minskar och därmed deras vilja att handla med varandra. Det finansiella systemet får då motståndskraft till exempel genom att bankerna har tillräckligt med kapital (soliditet) och likvida medel. En finansiell störning kan också handla om att exempelvis bankerna inte kan genomföra betalningar till varandra eller inte betala ut löner i tid till privatpersoner som i sin tur får svårt att betala sina räkningar. Dessutom är finansmarknaderna i stor utsträckning globala vilket innebär att problem i vår omvärld kan störa eller skada vårt finansiella system. Redan i fredstid kan kaos snabbt utbryta i ekonomin och samhället om den finansiella stabiliteten rubbas med stora kostnader som följd. Vid krig eller krigsfara blir situationen i det finansiella systemet akut.

Försvarsberedningen konstaterar att fokus i arbetet med finansiell beredskap de senaste decennierna främst har handlat om finansiell stabilitet och krisberedskapsåtgärder för att motstå olika störningar i det finansiella systemet under fredstid. Det har inneburit att sektorns aktörer bl.a. har utvecklat sin kontinuitetsplanering, stärkt it-säkerheten och tillgången på reservkraft, genomfört regelbundna övningar och utvecklat sin kriskommunikation. Den snabba globaliseringen av finansmarknaderna som möjliggjorts av finansmarknadernas avreglering och digitaliseringen har krävt insatser för att öka det finansiella systemets motståndskraft mot störningar i fredstid. Dessutom har de många finanskriserna i vår omvärld, den svenska finanskrisen i början på 1990-talet, it-bubblan och under det senaste decenniet den globala finanskrisen varit faktorer som gjort arbetet med att stärka det finansiella systemets krisberedskap och stabilitet prioriterat.

Beredningen noterar att en av de mest påtagliga trenderna i det finansiella systemet med bäring på totalförsvaret är den snabba nedgången i kontantanvändning som accelererat det senaste decenniet. Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken med något undantag kontor i varje län där den förvarade, lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. Sedan dess har kontanthanteringen genomgått en kraftig omvandling. Den tekniska utvecklingen med internetbankernas framväxt har lett till att många bankkontor har slagits igen och alla bankkontor hanterar inte längre kontanter. Det senaste tillskottet som minskat behovet av kontanter är betalningstjänsten Swish, som utvecklats av Bankgirot.

Banker och näringsidkare har drivit på den tekniska utvecklingen för att minska kostsam och personalintensiv kontanthantering, som dessutom av många har uppfattats som en otrygghet p.g.a. rånrisken. Sammantaget har nya tekniska lösningar, färre bankkontor och byte av sedlar och mynt på kort tid förändrat användningen och behovet av kontanter i samhället.

Kontanthanteringsutredningen (*Svensk kontanthantering*, SOU 2014:61) konstaterade i sitt betänkande 2014 att kontanthanteringsområdet är brett och har många aktörer involverade, såväl offentliga som privata. Ingen av dessa aktörer har ett tydligt övergripande ansvar för kontanthanteringen. Det gör det svårt att skapa sig en bild av hur väl systemet fungerar, svårt att fånga upp tidiga signaler på eventuella missförhållanden och svårt att utkräva ansvar.

Försvarsberedningen konstaterar att det inte har funnits någon uttalad strategi från statsmakterna att minska kontant användningen i samhället, men inte heller tydliga krav eller uttalat ansvar för att trygga kontanthanteringen. Riksbanken ansvarar endast för att det finns sedlar och mynt för samhällets behov och sådan kontanthanteringsverksamhet där det är tveksamt om det går att uppnå effektivitet utan statlig inblandning. Därför har Riksbanken minimerat den egna lagerhållningen av sedlar och mynt och statsmakterna förlitar sig starkt på ett fåtal privata aktörer för att förse och hantera kontanter i samhället. Det finns inte heller några lagkrav på bankerna att hantera kontanter eller tvingande lagkrav på näringsidkare att ta emot kontantbetalningar som i många andra länder. Utvecklingen har ökat sårbarheten för långvariga elavbrott och elektroniska kommunikationer som fallerar.

Det finansiella systemet är beroende av att både elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Dessutom utgör denna infrastruktur ett mål för en fiende inför och under ett väpnat angrepp. Det innebär att det måste finnas både en totalförsvarsplanering och övade förberedelser och reservförfaranden för att säkerställa det finansiella systemets grundläggande funktionalitet även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut.

18.2 Totalförsvarsplanering i finanssektorn

Försvarsberedningen understryker vikten av att skyndsamt komplettera den fredstida utvecklingen av krisberedskapen i finanssektorn med en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och krig. Totalförsvarsplaneringen i den finansiella sektorn måste innefatta relevanta krigsplaceringar, t.ex. av värdetransportföretagens och bankernas personal, tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörerna i det finansiella systemet och utvecklade planer för att hantera förväntade problem med elförsörjning och elektroniska kommunikationer under krigsfara och krig, t.ex. avseende kontanthantering. Dessutom måste finanssektorns internationella beroenden beaktas, t.ex. i bedömning av valuta- respektive guldreservens storlek. Såväl finansiella som säkerhetspolitiska problem som uppstår i andra länder och stör deras finansiella system kan snabbt spridas och påverka även Sveriges finansiella system. Det internationella finansiella systemet är även sårbart för avbrott i infrastrukturen för elektroniska kommunikationer.

Försvarsberedningen understryker att ansvaret för kris- och totalförsvarssamordning måste förtydligas och att perspektivet höjd beredskap och krig måste ingå i planeringsförutsättningarna för finanssektorns aktörer. Det finns också anledning att se över statens möjligheter till styrning. Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen och de andra myndigheterna lyder under regeringen blir det särskilt viktigt att de offentliga aktörernas roller och mandat tydliggörs i finanssektorn. Samverkan på frivillig grund mellan privata och offentliga aktörer, som i FSPOS, är en god grund att utgå ifrån, men de mandat och förutsättningar som gäller under höjd beredskap och krig måste klaras ut mellan aktörerna i finanssektorn.

Samhällets krav på finansmarknadsaktörerna skiljer sig åt i fredstid och krigstid. Försvarsberedningen anser att det måste utses en sektorsansvarig myndighet, förslagsvis Riksbanken, med ett tydligt mandat att leda planeringen och förbereda sektorn inför höjd beredskap och krig. En sådan tydlighet kommer även att stärka krisberedskapen.

Försvarsberedningen konstaterar att en längre störning eller ett sammanbrott i det finansiella systemet kommer att utgöra en svår

påfrestning för Sveriges befolkning. Oavsett om det beror på en antagonistisk aktör, naturliga orsaker eller handhavandefel kan en situation uppstå där varken el eller elektroniska kommunikationer fungerar under en längre period. Det saknas idag logistiska förberedelser för att förse samhället med kontanter, alternativa betalningsmedel eller krediter och det saknas också krav på beredskap och tillgänglighet via bankerna redan i fredstid. De idag övade manuella reservrutinerna för att hantera betalningar i RIX-systemet är mycket begränsade, personalintensiva och tar lång tid att genomföra. Dessutom tar det lång tid att återställa systemet efter ett avbrott.

När kontantbrist uppstår eller förtroendet för den inhemska valutan skadas blir ofta kontanter i utländska valutor, t.ex. dollar eller euro, alternativa betalningsmedel. Det är också vanligt med handel på kredit om det finns förtroende mellan köpare och säljare eller byteshandel.

Beredningen understryker att Sveriges befolkning måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter. Under höjd beredskap och i krig är detta särskilt viktigt för att upprätthålla försvarsvilja och motståndandan i samhället. Eftersom kontantanvändningen i samhället gått ner så snabbt det senaste decenniet måste befolkningen informeras om hur länge de förväntas klara sig utan betalningsmedel som är beroende av att elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Försvarsberedningen betonar att staten måste säkerställa hushållens behov av kontanter i samband med stora störningar i betalningssystemet, t.ex. vid krig.

Delar av lagstiftningen som rör betalningsväsendet måste uppdateras för att vara relevant för dagens finansiella system. Regeringen tillsatte i december 2016 en parlamentarisk kommitté (Riksbankskommittén, dir. 2016:114) med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen. I uppdraget ingår att göra en översyn av Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet. Försvarsberedningen noterar de författningsförslag som kommittén ska utarbeta och understryker betydelsen av det finansiella systemets funktionalitet för våra

totalförsvarsansträngningar. För att upprätthålla försvarsviljan i samhället måste förberedelser och planering genomföras för att kunna hantera alternativa betalningsmedel.

Kostnaderna för Försvarsberedningens förslag avseende finansiell beredskap i totalförsvaret uppskattas till 50 miljoner kronor per år i slutet försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

19 Sjukvård

Ett väpnat angrepp mot Sverige och ett krig på svenskt territorium skulle resultera i förluster av människoliv samt masskadeutfall. En sådan situation skulle innebära en mycket stor belastning på sjukvården. Om det uppstår störningar i viktiga samhällsfunktioner som el- och vattenförsörjning samt transporter skulle det medföra en allvarlig inverkan på vårdens kvalitet och påverka möjligheterna att genomföra sjuktransporter.

Det är viktigt att funktionalitet kan upprätthållas inom sjukvården i krig. I en krigssituation kommer sjukvårdens främsta uppgift vara att ta hand om ett stort antal krigsskadade. I största möjliga utsträckning, givet omständigheterna, bör annan vård och omsorg även upprätthållas. Om sjukvården inte kan lösa grundläggande uppgifter riskerar allmänhetens förtroende för statsledningen och det offentliga att urholkas vilket i sin tur kommer att påverka försvarsviljan och motståndskraften.

Vid ett krig kommer både militär personal och civilbefolkningen att drabbas. Det kommer till stor del handla om allvarliga, svåra eller kritiska traumaskador. Typen av skador som kan förväntas är penetrerande splitterskador, skottskador, explosionsskador, klämskador och brännskador. Skador eller åkommor till följd av epidemier eller begränsat användande av kärnvapen kan också uppkomma liksom svåra psykologiska trauman.

Det är svårt att uppskatta skadeutfallet vid krigshandlingar på svenskt territorium. Krig är dynamiska förlopp. Omhändertagande av skadade och döda kommer således inte att upphöra efter en enskild händelse. Skadeutfallet kommer inte att vara jämnt fördelat över landet utan kommer att variera beroende på var krigshandlingarna och striderna inträffar.

Den pågående väpnade konflikten i östra Ukraina som inleddes 2014 har hittills lett till ca 10 000 döda och 24 500 skadade enligt

FN. Att bedöma förluster för militär personal och civilbefolkningen vid krigshandlingar är svårt. Det finns inga officiella beräkningar eller uppskattningar avseende skadeutfallet vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Enligt antaganden gjorda av Krigsvetenskapsakademin skulle antalet skadade eller döda vid ett begränsat väpnat angrepp mot södra Sverige under en tolvdagarsperiod uppgå till sammanlagt ca 11 000 personer.

Om antaganden görs baserat på ovanstående siffror samt de bedömningar som beredningen gör i denna rapport om hur ett väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna gå till, skulle en krigssituation som pågår under ett antal veckor och på flera platser i landet kunna uppskattas resultera i förluster om ca 20 000–30 000 döda och skadade.

19.1 Utmaningar för sjukvården i krig

Under normal verksamhet utan externa påfrestningar ligger verksamheten i den civila sjukvården ofta på eller över kapacitetstaket. Vid antagonistiska angrepp i en gråzonssituation eller vid ett väpnat angrepp skulle en obalans mellan behov och resurser såväl totalt i landet som i olika geografiska delar snabbt uppstå. Det saknas helt enkelt resurser och uthållighet för sådana situationer.

Försvarmaktens sjukvårdsförmåga är begränsad. Den består av i huvudsak två fältsjukhus samt två sjukvårdsförstärkningskompanier. Försvarmaktens sjukvårdsorganisation har inte heller utvecklats mot att hantera masskadeutfall. Försvarmakten är således beroende av den civila sjukvårdsorganisationen för sina vårdbehov.

I den katastrofmedicinska beredskapen i fred inleds omhändertagandet genom en sjukvårdsinsats i skadeområdet. I ett krig begränsas möjligheterna till civila insatser i stridsområden. Även kvalificerade militära sjukvårdsinsatser begränsas p.g.a. stridsaktiviteter och hotbilden från fiendens vapensystem. Den militära sjukvården på stridsfältsnivån måste därför koncentreras till livsuppehållande insatser för att möjliggöra vidare transport i vårdkedjan till fältsjukhus eller civila sjukhus där mer avancerade ingrepp kan genomföras. Försvarsberedningen kan konstatera att

Försvarsmakten idag har begränsade resurser att omhänderta ett stort antal skadade i ett stridsområde.

Socialstyrelsen konstaterar i sin risk- och sårbarhetsanalys för 2016 att behovet av vårdplatser för ett större antal skadade i samband med en allvarlig händelse först kan säkerställas efter ett omfattande omdisponeringsarbete, som innebär en prioritering av vårdplatser, intensivvårdsresurser och postoperativa vårdplatser som kräver medicinska och etiska ställningstaganden. Särskilt sårbart är tillgången till vårdplatser för högspecialiserad vård, intensivvård med fysisk utformning, utrustning, läkemedel och bemanning som säkerställer patientsäkerhet och god arbetsmiljö.

Stridshandlingar kommer att försvåra sekundärtransporter, dvs. omflyttning av patienter mellan sjukhus. I krig kommer såväl mark-, luft- och sjötransporterna att begränsas vilket försvårar sjukvårdstransporterna. Dessutom måste avståndsproblematiken beaktas. Vid ett omfattande skadeutfall i övre Norrland är det stora svårigheter att genomföra omfattande sekundärtransporter till södra Sverige.

Det finns övade rutiner för ledning och samverkan vid fredstida händelser med ett flertal skadade. För att kunna hantera effekterna av ett väpnat angrepp måste samverkan etableras mellan militär verksamhet och civil sjukvård. Utvecklade rutiner för samverkan och ledning mellan militärregionerna och civila sjukvårdshuvudmän saknas dock.

Som redovisats ovan kan antalet skadade på grund av krigshandlingar uppgå till sammantaget flera tiotusental svårt skadade i olika delar av landet. Det kräver uthållighet hos personalen, fungerande organisatorisk struktur och fortlöpande försörjning med läkemedel, infusionsvätskor inklusive blodprodukter och medicinskt förbrukningsmaterial.

I Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016 konstateras att Sverige är ett importberoende land när det gäller läkemedel. Sveriges inhemska produktion av läkemedel är liten. Exempelvis produceras inga vacciner nationellt. Lagerhållning på apotek, sjukhus och hos grossister är mycket begränsad och det saknas en samlad bild över hur landstingen upprätthåller en nödvändig tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel. Kritiskt känsliga delar och beroenden finns i hela läkemedelssystemet inkluderande läkemedelstillverkare, partihandlare, slutförsäljare och användare.

Sverige har idag ingen omfattande nationell lagring av läkemedel. Socialstyrelsen förvaltar begränsade lager för vissa vacciner, antidoter för t.ex. vissa kemiska och radionukleära händelser, infusionsvätskor samt viss sjukvårdsmateriel.

Sjukhusens förmåga att tillhandahålla vård är också beroende av en funktionalitet inom andra samhällssektorer, t.ex. elförsörjning, dricksvattenförsörjning samt elektroniska kommunikationer. Verksamheter inom akutsjukvården är relativt välutbyggd med reservkraft för att motstå ett avbrott i elförsörjningen men kommer vid ett långvarigt avbrott att få problem. Vatten behövs inom vården för att kunna upprätthålla exempelvis vårdhygien, tvätt, mathållning och städning. Störningar i vattenförsörjningen kommer därmed att påverka t.ex. förmågan att upprätthålla hygien. Sjukvården är vidare känslig för störningar i elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, bl.a. då journalhållningen idag i hög utsträckning är elektronisk. Betydande störningar kan förväntas inom alla dessa sektorer vid ett väpnat angrepp. Vidare saknar de flesta sjukhus en robusthet i form av grundläggande fysiskt skydd.

19.2 Förbättrad sjukvårdsförmåga i krig

Det är av stor vikt att det finns en förmåga att ta hand om skadade och döda vid ett krig. Det är framförallt viktigt för att värna civilbefolkningen och att rädda liv, men det har också betydelse för allmänhetens förtroende för statsledning och myndigheter samt för försvarsviljan. 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 måste förstärkas avsevärt.

Försvarsberedningen anser att landstingen/regionerna och övriga berörda sjukvårdshuvudmän måste börja planera för höjd beredskap och krig i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Socialstyrelsen bör vara pådrivande för att en sådan planering sker. Planeringen bör utgå från Försvarsmaktens operativa planläggning

och samordnas inom totalförsvaret. Rimlig statlig ersättning ska utgå för att planeringen ska kunna bedrivas.

Beredskapsplaneringen inom sjukvården bör ta sin utgångspunkt i beräkningar rörande skadetyper och antal skadade och döda i krig. Planeringen behöver ta hänsyn till situationer med störningar i andra samhällsfunktioner, såsom el-, vatten- och läkemedelsförsörjningen samt inom transportsektorn. Planeringen för höjd beredskap och krig bör utgå från ett perspektiv där vården inte bedrivs enligt fredstida krav utan utförs enligt de vårdprinciper som gäller i kris och krig. Detta innebär att behandlingsmetoder, ambition och prioriteringar ska kunna anpassas efter antalet patienter, skadenivåer och tillgången till sjukvårdsresurser för att kunna ge tillräcklig vård för att så många som möjligt ska överleva. Detta kommer att innebära avsteg från de prioriteringsprinciper som normalt används i vården – en omställning som behöver förberedas och övas.

Försvarsberedningen anser att beredskapsplaneringen 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 bl.a. vårdplatser och intensivvårdsresurser. Möjligheten att ställa om vårdinrättningar för omhändertagande av traumapatienter ska också övervägas och planeras. Det kan röra t.ex. vårdcentraler och veterinärmottagningar. Planeringen ska även omfatta privata vårdgivare. Försvarsberedningen anser även att i den mån sjukhus förfogar över skyddade utrymmen och lokaler ska dessa vidmakthållas. Underhåll bör genomföras för att möjliggöra nyttjande om det skulle krävas.

Beredskapsplaneringen bör även beakta ett efterkrigsperspektiv för omhändertagande och vård av bl.a. invalidiserade och psykiskt traumatiserade.

Beredskapsplaneringen måste även innefatta rutiner och strukturer för ledning och samordning mellan Försvarsmakten och den civila sjukvården vid höjd beredskap och krig. Ansvars- och ledningsförhållanden mellan landstingen, militärregionerna och den högre civila regionala ledningsnivå som föreslås av Försvarsberedningen i denna rapport behöver inom ramen för detta arbete tydliggöras. Försvarsmakten, MSB och Socialstyrelsen ska verka för att en sådan planering äger rum. Socialstyrelsen bör även

planera för att under höjd beredskap kunna verka för samordning och prioritering inom den civila hälso- och sjukvården för det fallet regeringen skulle fatta beslut enligt 6 kap. 1 § 2 p. Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Försvarsberedningen föreslår att landstingen bör utpeka minst ett befintligt sjukhus i varje "civilområde"/militärregion till beredskapssjukhus. För att hantera avståndsproblematik behöver beredskapssjukhus särskilt utpekas på Gotland samt i norra Norrland. Beredskapssjukhusen bör ges i uppdrag att planera för att i krig kunna omhänderta stora skadeutfall, vilket kräver förmåga att snabbt kunna ställa om verksamheten. Beredskapssjukhusen bör utveckla och vidmakthålla en god traumakompetens för konsekvenserna av krigshandlingar i landet. Beredskapssjukhusen bör krigsplacera befintlig personal med stöd av lagen om totalförsvarspflicht samt planera för hur bemanningen kan förstärkas i händelse av höjd beredskap och krig. Sjukvårdspersonal som är krigsplacerad vid beredskapssjukhusen bör ges traumautbildning och övning utifrån de vårdprinciper som gäller i krig. Samverkan och övning måste ske med Försvarsmakten och andra relevanta aktörer.

Försvarsberedningen anser att personaltillgången inom sjukvården samt ambulanssjukvården måste säkerställas för olika beredskapslägen. Sjukvårdspersonal, även i privat verksamhet, och ambulanssjukvårdare bör uttas och placeras med stöd av lagen om totalförsvarspflicht för att förstärka sjukvårdsberedskapen i landet. Det handlar dels om att krigsplacera personer i deras ordinarie befattningar, men det kan också innebära att personer som till vardags arbetar med t.ex. veterinärmedicin, tandvård eller inom företagshälsovård krigsplaceras inom andra delar av vården. Även pensionerad sjukvårdspersonal kan komma i fråga. Uttagen personal ska ges utbildning och övas. Försvarsberedningen anser vidare att frivilliga försvarsorganisationer som Röda korset kan spela en viktig roll inom sjukvården i kris och krig, bl.a. när det gäller att tillhandahålla grundläggande omhändertagande och första hjälpen.

Socialstyrelsen ska med stöd av Försvarsmakten utveckla kompetensförsörjningen, utbildningen och övningen av den civila sjukvården när det kommer till vårdprinciper för kris och krig. Försvarsberedningen anser att Socialstyrelsen ska ta fram manualer

för vårdprinciper i kris och krig samt distribuera dessa till sjukvårdshuvudmän och sjukhus. Manualerna ska innehålla resurssparande vårdprinciper samt krigskirurgiska behandlingsprinciper. De skulle även kunna inkludera rekommendationer avseende beredskapsplaneringen, t.ex. avseende omställning för att kunna ta emot stora skadeutfall.

Utbildningsplaner och program för vårdprinciper i kris och krig bör vidare tas fram. Försvarsmakten bedriver genom Försvarsmedicincentrum (FömedC) avancerade utbildningar i trauma- och krigskirurgi för sin personal. Beredningen anser att den utbildningen bör komma även annan utvald medicinsk personal till del.

Beredningen anser att sjukvården i totalförsvaret bör utgå från den civila sjukvårdsorganisationen. En omfattande parallell förmåga i Försvarsmakten bör således inte skapas. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga behöver förbättras, framförallt på stridsfältsnivå i syfte att möjliggöra ett effektivt omhändertagande i ett område där strider pågår. Försvarsberedningen avser behandla denna fråga i en kommande rapport om utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025.

Försörjningen med läkemedel, infusionsvätskor inklusive blodprodukter samt medicinsk förbrukningsmateriel måste säkerställas och finnas tillgängligt momentant och med tillräckligt stor uthållighet över tiden. Det kräver enligt Försvarsberedningen att tydligare krav ställs på landstingen/regionerna att lagerhålla läkemedel och sjukvårdsmaterial så att redundans finns för att omhänderta stora skadeutfall och för att hantera störningar i försörjningsflöden. Kraven måste kontinuerligt följas upp. Landstingen/regionerna ska få statligt bidrag för att upprätthålla viss lagerhållning. Därutöver utökas den statliga lagerhållningen för att utgöra en nationell förstärkningsresurs. Beredningen bedömer att beredskapskrav även kommer att behöva ställas på relevanta kommersiella aktörer för att tillse en ökad kontinuitet. Likaså kan avtal behöva förhandlas med både importörer och återförsäljare. Formerna för detta bör analyseras. Detta arbete bör ledas av Socialstyrelsen men ske i nära samarbete med landstingen/regionerna. Utöver läkemedel och sjukvårdsmateriel måste behovet av viktigare livsuppehållande mediciner för t.ex.

kroniskt sjuka också ses över. Vid svåra påfrestningar på samhället i en gråzonssituation kan tillgången till dessa mediciner vara avgörande för att motivera befolkningen till fortsatta uppoffringar.

Beredskapsplaneringen måste vidare omfatta förberedelser för utmärkning av civila sjukvårdsenheter och sjuktransportmedel med rödakorsmärken. Enligt Totalförsvarets folkrättsordning (1990:12) ligger detta ansvar på Socialstyrelsen. Som framgår av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter enligt Genèvekonventionerna ska sjukvårdspersonal, patienter, sjuktransporter och sjukhus skyddas från väpnade handlingar. Sårade och sjuka måste tas omhand. Det röda korset (liksom den röda halvmånen och den röda kristallen) är skyddselement för sjukvård i krig. Emblemet ska uppmärksamma de stridande på att sårade, sjuka och sjukvårdspersonal ska ges skydd. Det är förbjudet att attackera personal, fordon eller byggnader som bär emblemet. Försvarsberedningen understryker vikten av att den internationella humanitära rätten respekteras.

Försvarsberedningen anser att möjligheterna att ge och ta emot stöd till och från andra länder i möjligaste mån bör inkluderas i beredskapsplaneringen.

Beredningen anser att ovanstående förslag skulle leda till en avsevärt förbättrad beredskap och förmåga inom sjukvården att hantera krigssituationer. Denna förmåga kommer att stärka även den fredstida förmågan att hantera stora skadeutfall vid t.ex. större olyckor eller terroristattacker.

Kostnaderna för förslagen uppskattas uppgå till sammanlagt 800 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Kostnaderna bör finansieras framförallt via statens budget.

20 Totalförsvaret i samhällsplaneringen

Samhällsplaneringens huvudsyfte är att åstadkomma ett långsiktigt hållbart samhälle. Den fysiska samhällsplaneringen handlar om hur mark- och vattenområden ska användas bl.a. för bebyggelse, infrastruktur, kommunikationer, service och miljö. Samhällsplaneringen omfattar flera processer på lokal, regional och nationell nivå där olika samhällsintressen vägs mot varandra och mot enskilda intressen.

Försvarsberedningen anser att totalförsvarets krav i ökad utsträckning måste beaktas i samhällsplaneringen. För att åstadkomma detta måste Försvarsmakten och MSB (myndigheten för civil ledning och samordning) samt länsstyrelserna tydliggöra vilka krav som bör omhändertas utifrån totalförvarssynpunkt i planeringen av mark- och vattenområden. Detta kan variera från län till län. För att ge långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner och andra aktörer samt för att undvika att planeringsprocessen förhindras eller försvåras är det viktigt att dessa aspekter omhändertas så tidigt som möjligt.

Som framgår av Plan- och bygglagen (2010:900) är det en kommunal angelägenhet att planera användningen av mark och vatten. Vid utarbetande av såväl översiktsplan som detaljplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska vid detta samråd särskilt ta tillvara och samordna statens intressen samt verka för att riksintressena tillgodoses.

De s.k. riksintresseområdena regleras i 3 kap. miljöbalken (1998:808). Av 3 kap. 9 § framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de

behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet eller den fysiska miljön i övrigt. Om området eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Områden av riksintresse utpekade på förhand av behöriga myndigheter och anmäls till Boverket. Försvarsmakten är ansvarig för att utse riksintressen för totalförsvarets militära del. MSB har motsvarande ansvar när det kommer till den civila delen av totalförsvaret.

Försvarsmakten har utpekat en rad områden som riksintressen för totalförsvarets militära del. Det handlar bl.a. om skjut- och övningsfält samt militära flygplatser. MSB har i mycket liten omfattning utpekat områden som är av riksintresse för totalförsvarets civila del. Försvarsberedningen anser att MSB tillsammans med berörda aktörer ska inventera områden och anläggningar som är viktiga för totalförsvarets civila del och vid behov utpeka dessa som riksintressen. På så vis kan dessa områden eller anläggningar skyddas mot åtgärder som kan motverka totalförsvarets intressen eller försvåra utnyttjandet av området eller anläggningen.

Försvarsberedningen anser vidare att länsstyrelserna, utöver att bevaka befintliga riksintressen, i ökad utsträckning proaktivt ska verka för att totalförsvarets krav och intressen omhändertas i samråd som rör planering av mark- och vattenområden. Försvarsmakten och MSB ska stödja länsstyrelserna i detta arbete. Det kan t.ex. handla om att sjukhus och skolor inte ska byggas alltför nära militära installationer, att ställa krav på att infrastruktur ska förberedas för undanförsel och förstöring eller att ställa krav på eventuell byggnation av skyddsrum i samband med nyproduktion.

Vid mer omfattande infrastrukturprojekt, som t.ex. nya sträckningar av vägar och järnvägar samt nya farleder, provas tillåtligheten på förhand av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Inför en sådan prövning ska alla berörda intressenter höras, t.ex. länsstyrelser, kommuner, Försvarsmakten, MSB och enskilda. Försvarsberedningen menar att framförallt Försvarsmakten, MSB och länsstyrelserna behöver utveckla förmågan att inte bara

bedöma om projekten kan inverka på existerande totalförsvarsverksamhet utan också ställa krav på hur projekten bör omhänderta totalförsvarets intressen på sikt.

Försvarsberedningen konstaterar att den pågående utredningen Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (2017:31) för närvarande analyserar huruvida nuvarande författning ger ett tillräckligt stöd för att skydda totalförsvarsverksamhet, däribland infrastruktur, från yttre hot. Utredningen ska bl.a. analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom samt bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Beredningen anser att frågorna är angelägna och välkomnar utredningen.

21 Forskning och utveckling

Forskning och utveckling (FoU) är avgörande för att på både kort och lång sikt systematiskt höja nivån på och förbättra vår totalförsvarsförmåga. Ändamålsenlig svensk forskning på totalförsvarsområdet gör Sverige intressant som samarbetspartner och utgör en viktig komponent för att skapa motståndskraft och handlingsfrihet vid t.ex. påtryckningar, hot och konflikter. Denna FoU-verksamhet bedrivs under särskilda förhållanden eftersom den ofta är integritetskritisk och sekretessbelagd. Det gör att vanliga forskningsfinansieringsprocesser med utlysningar inte alltid är möjliga.

På övergripande nivå har Sverige prioriterat forskning och tillhör de fem länder inom *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) som satsar mest på forskning i förhållande till bruttonationalprodukten. Forskningen om försvar och säkerhet har traditionellt varit stark i Sverige, men Försvarsforskningsutredningen (*Forskning och utveckling på försvarsområdet*, SOU 2016:90) konstaterade att försvarsforskningen förändrats mycket under de senaste decennierna och finansieringen har halverats sedan 2005.

De huvudsakliga beställarna av FoU-relaterad verksamhet inom försvarsområdet är regeringen, Försvarsmakten, FMV och MSB, men ett stort antal andra myndigheter lägger också beställningar på forskningsmyndigheterna inom försvarsområdet. De största finansiärerna av behovsmotiverad forskning inom försvar och säkerhet är idag Försvarsmakten och MSB.

Försvarsforskningsutredningen konstaterade att det redan under innevarande försvarsinriktningsperiod sker en omfattande utveckling av totalförsvaret. Både inriktning och uppbyggnad av det samlade totalförsvaret genererar stora kunskapsbehov. Det ställer krav på forskning och återtagande av kunskap om

organisering, funktion och nyttjande av ett sådant försvar. Behoven av förändrings- och utvecklingsarbete för att möta totalförsvaret krav är omfattande för offentliga aktörer, men också samhället i stort. Försvarsforskningsutredningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Huvuddelen av den statligt finansierade FoU-verksamheten inom försvarsområdet är, sedan mitten av 1990-talet, avgiftsfinansierad och uppdragsstyrd. Huvuddelen av forskningen är behovsmotiverad tillämpad forskning. Den FoU-relaterade verksamheten på försvarsområdet omfattar många aktörer, såväl statliga som privata, vilket leder till att den samlade bilden av beställare, utförare och finansieringsflöden blir komplex. FoU-resultaten inom försvarsområdet används av såväl försvarsmyndigheterna som aktörer inom samhällets krisberedskap och civilt försvar. Materielutveckling står för en stor del av FoU-verksamheten inom försvar och säkerhet (drygt 70 procent). Den nationellt baserade försvarsindustrin har god kännedom om totalförsvarets behov och utmaningar och är med sin egen forskning och tekniska kompetens en viktig aktör och länk mellan totalförsvaret och de civila och internationella FoU-miljöerna.

21.1 Forskning och utveckling för totalförsvaret

Försvarsberedningen konstaterar att det under lång tid har varit begränsat fokus på forskning och utveckling om höjd beredskap och civilt försvar. Istället har fokus legat på behoven i krisberedskapen. Förutsättningarna och målbilden för samhället skiljer sig åt mellan en kris i fredstid och situationen under höjd beredskap och i krig. En omsvängning håller på att ske, men det tar tid att lägga om forskningsinriktning.

Idag finansierar MSB forskning och studier som bidrar till kunskapsförsörjningen inom skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Forskningen ska ge förutsättningar att kunna möta framtidens hot, risker, utmaningar och för att skapa ett mer motståndskraftigt och säkert samhälle. Myndigheten finansierar främst tillämpad och behovsmotiverad forskning som bidrar till samhällsnytta genom att resultaten används och därmed höjer kompetensen och förmågan i samhället. MSB:s forskning utgår från

fem olika områden: individens och allmänhetens säkerhet; skydd mot brand, olyckor och farliga ämnen; kontinuitet och robusthet i samhället; stärkt krisberedskap och civilt försvar samt informationssäkerhet. Forskningen inkluderar ett flertal vetenskapliga discipliner såsom humaniora, samhällsvetenskap, naturvetenskap, teknik, hälsa och beteendevetenskap. Studierna är kortare uppdrag för kunskapsutveckling som ges till externa utförare i syfte att skapa eller sammanställa kunskap inom ett väl definierat och avgränsat område.

Forskningen som MSB hanterar omfattar ca 110 miljoner kronor årligen. Utöver dessa forskningssatsningar finansierar MSB också kunskapsinhämtning på kort sikt i form av studier inom myndighetens ansvarsområden för 20–25 miljoner kronor årligen. Under 2016 finansierades ett 60-tal olika forskningsaktiviteter fördelade på 23 olika utförare. Den största delen av forskningsmedlen går till olika universitet och högskolor utanför försvarsområdet. FHS och FOI är däremot de största enskilda mottagarna av finansiering.

21.2 Behov av forskning och utveckling

En utmaning för forskning och utveckling av vår övergripande totalförsvarsförmåga, liksom för utveckling och planering av civilt försvar, är att hela den kontext och sammanhang som det tidigare civila försvaret byggdes utifrån i grunden är förändrad. Samhället är idag transnationellt sammanflätat och därmed sårbart. Ett tidigare fokus på territoriell integritet har kompletterats med en flödesbaserad säkerhetslogik och det påverkar naturligtvis det civila försvaret på en rad olika vis. För att förstå detta behövs omfattande ny kunskap om både nuvarande och framtida förhållanden analyserat ur ett brett säkerhetsperspektiv.

Samtidigt konstaterar Försvarsberedningen att det kunskapsbehov som finns och de frågeställningar och studieområden som behöver analyseras angående det civila försvarets förutsättningar och funktion inte har förändrats så mycket över tid. I en tidigare försvarsforskningsutredning från 1991 (*Forskning och utveckling för totalförsvaret: Kartläggning och probleminventering*, SOU 1991:91) noteras t.ex. relevanta

kunskapsbehov inom följande studieområden för att bättre förstå den civila beredskapens förutsättningar:

- den militärstrategiska utvecklingen och dess tänkbara konsekvenser för de civila funktionernas uppgifter, hot- och risksituation och för deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig,
- utvecklingen av vapenverkan och skydd både vad gäller konventionella vapen och ABC-vapen och denna utvecklings konsekvenser för den civila beredskapen,
- den ekonomiska integrationens konsekvenser för den civila beredskapen genom att företagen internationaliseras, Sveriges juridiska och reella möjligheter att stödja beredskapsåtgärder förändras, etc.,
- möjligheter till utrikeshandel i kris och krig och betydelsen därav för landets försörjning,
- den teknologiska utvecklingen vad gäller bl.a. energiförsörjning, informationsteknologi och logistik och dess konsekvenser för sårbarhet och försörjningsmöjligheter i kris och krig,
- hur informationsspridning och andra faktorer påverkar försvarsvilja i fred och motståndssanda i krig,
- olika typer av säkerhetshotande utvecklingar som kan skapa säkerhetspolitiska konfliktorsaker och hot av ny karaktär med såväl militär som icke-militär maktutövning.

Angående det civila försvarets funktion lyftes kunskapsbehov fram inom följande relevanta studieområden:

- vad som faktiskt kan hända i ett samhälle som utsätts för en svår kris- eller krigssituation,
- vilken förmåga som olika beredskapshöjande åtgärder kan skapa var för sig och sammantaget för att bidra till att lösa det civila försvarets uppgifter i olika krissituationer,
- vilket ömsesidigt beroende som finns mellan militära och civila delar av totalförsvaret särskilt när det gäller möjligheterna att

mobilisera vid ett hastigt genomfört militärt angrepp mot Sverige,

- lämpliga former för att hantera frågan om sårbarhet och beredskapshänsyn i den fredstida samhällsutvecklingen,
- lämpliga former för att planera och styra det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser att alla dessa studieområden fortfarande framstår som relevanta för att stärka vår totalförsvarsförmåga.

I Försvarsforskningsutredningen från 2016 noterades att Försvarsmakten i dag beställer forskning och utveckling för det militära försvarets behov och att MSB beställer forskning för att stärka samhällets krisberedskap liksom för det civila försvarets behov. Men också att det i dagsläget finns få satsningar på FoU till stöd för utvecklingen av ett samlat totalförsvar, vare sig enskilt eller gemensamt. Utredningen föreslog bl.a. att forskning och utveckling skulle öka till stöd för kunskapsuppbyggnad som stärker det civila försvaret och att ekonomiska resurser motsvarande cirka 45 miljoner kronor skulle tillföras området redan under innevarande försvarsinriktningsperiod.

Med uppbyggnaden av totalförsvaret som gemensam målbild behöver samordning av såväl behovsbilder, kunskapshöjande aktiviteter som nyttiggörande av resultat säkerställas. Försvarsberedningen anser att en god samverkan mellan Försvarsmakten och MSB som huvudföreträdare för det civila respektive militära perspektivet är avgörande för att utveckla vår samlade totalförsvarsförmåga och styra den behovsmotiverade forskningen. Redan idag interagerar MSB och Försvarsmakten i forskningsfrågor, men Försvarsberedningen anser att dialog och samordning mellan Försvarsmaktens forsknings- och teknikutvecklingsprocess och MSB:s forskningsverksamhet som helhet behöver stärkas och förtydligas så att totalförsvarsperspektivet lyfts fram och kan utvecklas på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt.

För att åstadkomma detta anser Försvarsberedningen att Försvarsmakten och MSB gemensamt bör hålla i en process för att skapa en behovsanpassad kunskapsförsörjning för totalförsvaret som helhet. I en sådan process ingår dialog i en bredare krets av offentliga och privata aktörer för att åstadkomma en effektiv

sammantagen kunskapsförsörjning (t.ex. forskning, utveckling, analys, utvärdering, utbildning, övning) för området. Det ingår också ett särskilt ansvar för att stödja spridningen av forskningsresultaten till relevanta aktörer och utförare och stödja implementeringen i totalförsvaret.

Vidare anser Förvarsberedningen att de myndigheter som utses till sektorsansvariga myndigheter ska ges en särskild forsknings- och utvecklingsbudget. Det är den sektorsansvariga myndigheten som tydligast ser behoven, kan prioritera och därför måste engagera sig i att formulera FoU-inriktningen för att utveckla och stärka totalförsvarsförmågan inom respektive sektor. Myndigheten för civil ledning och samordning som föreslås i denna rapport (MSB) bör få uppgiften att hålla samman och lämna förslag till regeringen på avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer, baserat på de sektorsansvariga myndigheternas äskanden till regeringen. Myndigheten bör också följa upp verksamheten. Regeringskansliets möjligheter till strategisk planering och samlad prioritering av FoU-behoven i totalförsvaret behöver även stärkas.

För att säkerställa långsiktiga förutsättningar för att bygga upp kompetens och kunskap som kan möta både civila och militära behov i totalförsvaret anser Förvarsberedningen att några aktörer, t.ex. FOI och FHS, bör få ett särskilt utpekat ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurser för totalförsvarets behov. Med en stabil grundfinansiering kan dessa aktörer i betydligt högre grad än idag bistå andra myndigheter med expert-, forsknings- och utvecklingsstöd.

MSB möjliggör idag olika aktörers deltagande i internationella FoU-samarbeten på säkerhetsområdet, t.ex. inom EU och bilateralt med USA och Kanada. Förvarsberedningen anser att befintliga och framtida internationella FoU-samarbeten med fokus på civilt försvar kan stärka vår totalförsvarsförmåga och öka intresset att samarbeta med Sverige.

Förvarsberedningen vill understryka behovet av övningsverksamhet för den långsiktiga utvecklingen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Väl förberedd, genomförd och omhändertagen övningsverksamhet bidrar till nätverksbildning, kunskapsspridning, utvärdering, kvalitetssäkring, innovation och utveckling, vilket är förutsättningar för att skyndsamt höja och på

sikt utveckla vår totalförsvarsförmåga. Försvarsberedningen understryker vikten av att övningar som berör eller fokuserar på totalförsvarsförmåga blir en återkommande del av den övningsverksamhet som genomförs lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. För att i det korta perspektivet höja vår totalförsvarsförmåga är det viktigt att aktörer på olika nivåer deltar i Totalförsvarsövning 2020 för att stärka både den egna organisationen och våra gemensamma totalförsvarsansträngningar. Övningar kan ta betydande resurser i anspråk, men det är i sammanhanget viktigt att Regeringskansliet, myndigheterna, offentliga och privata aktörer på olika nivåer tar ägarskap och prioriterar övningsverksamheten för att den ska vara effektiv och kunna utveckla såväl den enskilda som den övergripande totalförsvarsförmågan.

21.3 Långsiktighet

Försvarsberedningen anser att regeringens styrning av forskning och utveckling måste stärkas för att säkerställa en god balans mellan kortsiktiga och långsiktiga behov. Kvalitet och relevans i totalförsvarsforskningen förutsätter långsiktighet och tydlighet i styrningen och en tät och löpande dialog mellan beställare och utförare.

En lärdom sedan kalla krigets slut är att snabba akademiska trendsiften och säkerhetspolitiska omvärldsförändringar lätt urholkar etablerade forskningsmiljöer till förmån för nya. Till exempel lades mycket av forskning, utveckling och studier för totalförsvarets behov ner till förmån för krisberedskapsstudier och annan forskning. När nu totalförsvaret ska byggas upp igen är kunskaps- och kompetensförsörjningen en utmaning och det saknas en grund att stå på. Generationer har växt upp utan kännedom om gällande regelverk på totalförsvarsområdet. Vidare är tillgången på expertis gränssättande för hur snabbt vi kan lyfta vår totalförsvarsförmåga. Försvarsberedningen anser att Sverige måste ha vissa forskningsmiljöer tillgängliga för det samlade totalförsvarets behov oberoende av akademiska trender eller säkerhetspolitisk omvärldsutveckling. Det kan gälla vitt skilda områden som t.ex. forskning och studier om kemiska, biologiska,

radiologiska och nukleära hot (CBRN), Ryssland, krypto eller informations- och cybersäkerhet. Ambitionerna och inriktningen på olika områden kan och bör skifta över tid, men beslut måste fattas med medvetenhet om att bortprioriterade forskningsmiljöer tar lång tid och kostar mycket att återuppbygga. Långsiktiga forskningsmedel riskerar att bli budgetreglerande när kortsiktiga behov ska tillfredsställas. Försvarsberedningen anser att det långsiktiga perspektivet måste säkerställas när FoU-verksamhet om det samlade totalförsvaret inriktas och resurssätts.

Redan under innevarande försvarsinriktningsperiod ökar forskningsmedlen för totalförsvarets behov. Försvarsberedningen bejakar detta och anser att regeringen måste utveckla och finansiera en långsiktig totalförsvarsforskningsinriktning. Särskilt viktigt är att utvecklingsverksamheten prioriteras. Inom utvecklingsverksamheten omsätts resultat från FoU på lägre ”mognadsnivåer” direkt i de beställande myndigheternas verksamhet. Försvarsberedningen understryker att den forskning, studier och expertkunskap som produceras systematiskt måste spridas och omsättas i planer och verksamhet för att den ska vara relevant och öka vår totalförsvarsförmåga. Forskningsverksamheten måste omhändertas och omsättas i kunskaps- och kompetensförsörjning för det samlade totalförsvarets utveckling. I en situation av höjd beredskap och krig kommer FoU till stor del att nedprioriteras. De personer som till vardags sysslar med FoU, övning och utbildning kan dock utgöra en förstärkningsresurs inom andra delar av totalförsvaret. Försvarsberedningen menar att Försvarsmaktens beroende av det civila försvaret, gör att nyttan av försvarsforskning inriktad mot civilt försvar har bäring även på det militära försvarets förmåga.

Kostnaderna för Försvarsberedningens förslag avseende FoU-verksamheten i totalförsvarets civila del uppskattas till 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

22 Internationellt samarbete avseende civilt försvar

Försvarsberedningen anser att det finns goda förutsättningar för ett närmare samarbete i Norden, med de baltiska länderna samt med andra länder i vårt närområde i frågor som rör utveckling av civilt försvar. Samarbetet kan även fördjupas i de multilaterala sammanhang där Sverige verkar.

Redan idag pågår samverkan mellan myndigheter i de nordiska länderna med ansvar för krisberedskapsfrågor inom ramen för det s.k. Hagasamarbetet. Under senare år har detta informationsutbyte i ökad utsträckning kommit att innefatta frågor som rör civilt försvar. Sverige genomför dessutom bilateralt erfarenhetsutbyte om civilt försvar med bl.a. Finland och Norge.

22.1 Fördjupat internationellt samarbete

Försvarsberedningen anser att Sverige bör bredda och fördjupa redan befintligt bi- och multilateralt erfarenhetsutbyte gällande civilt försvar till att innefatta operativ planering och förberedelser för förhållanden bortom fred. Försvarsberedningen betonar dessutom vikten av att Sverige fortsätter att delta aktivt i EU:s civilskyddsarbete. Med utgångspunkt i den svenska solidaritetsförklaringen föreslår beredningen att nödvändiga förberedelser vidtas och planer upprättas avseende ömsesidigt stöd inom civilt försvar, t.ex. rörande sjukvård, livsmedelsförsörjning m.m. Sverige bör även, inom ramen för partnerskapet med Nato, fortsätta att fördjupa samarbetet och informationsutbytet avseende civilt försvar med Nato.

22.2 Fördjupat samarbete med Finland och Norge

Försvarsberedningen konstaterar att det finns behov av och möjlighet att utveckla det bilaterala samarbetet i synnerhet med Finland och Norge inom området civilt försvar. Försvarsberedningen förordar även att förutsättningar för trilateralt samarbete mellan Sverige, Finland och Norge undersöks närmare. Ett sådant samarbete bedöms förstärka alla tre ländernas beredskap. Samarbetet är naturligt inte minst ur ett geografiskt perspektiv.

Sverige och Finland har en likartad säkerhetspolitisk utgångspunkt. I propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 204/15:109) uttrycker regeringen att försvarssamarbetet med Finland ska utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser.

I Finlands försvarspolitiska redogörelse, från februari 2017, beskrivs att samarbetet med Sverige har en särställning och att samarbetet utvecklas så att det täcker den operativa planeringen i alla situationer. Exempel på detta kan vara tryggheten av den territoriella integriteten eller utövandet av rätten till kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. För fördjupandet av det bilaterala försvarssamarbetet ställs inga restriktioner i förhand.

För närvarande pågår ett erfarenhetsutbyte mellan de svenska och finska regeringskanslierna och mellan ländernas övriga berörda myndigheter i frågor som rör civilt försvar.

Försvarsberedningen föreslår att Sverige och Finland gemensamt identifierar ett antal sektorer inom det civila försvaret för gemensam planering. Det kan förslagsvis röra försörjnings- och leveranssäkerhet, inte minst med avseende på transporter och logistik, befolkningsskydd, reparation, drift och underhåll av kritisk infrastruktur, sjukvårdsresurser och läkemedelsförsörjning. Den allmänna delen av det befintliga avtalet mellan Sverige och Finland från 1992 om ekonomiskt samarbete i internationella

krislägen kan tjäna som utgångspunkt för fördjupad bilateral samverkan.

Samarbetet med Finland bör även innefatta konkret planering för att kunna ge och ta emot civilt stöd. Ömsesidigt deltagande i varandras övningsverksamhet är ett område som bör prioriteras.

Sverige och Norge har ett pågående erfarenhetsutbyte i frågor som rör civilt försvar, på regeringskanslinivå och mellan andra berörda myndigheter. Försvarsberedningen föreslår att Sverige och Norge identifierar ett antal områden inom det civila försvaret för gemensam planering. Dessa kan t.ex., precis som i fallet Finland, innefatta försörjnings- och leveranssäkerhet, transporter och logistik, befolkningsskydd, reparation, drift och underhåll av kritisk infrastruktur, sjukvårdsresurser och läkemedelsförsörjning.

Ett fördjupat gemensamt arbete med Norge bör även det innefatta konkret planering för att kunna ge och ta emot civilt stöd. Deltagande i respektive lands övningsverksamhet bör prioriteras.

Det befintliga krishandelsavtalet mellan Sverige och Norge kan användas som utgångspunkt för ett fördjupat bilateralt samarbete.

Försvarsberedningen anser att en utökad samverkan med Finland och Norge bör syfta till att uppnå en mer effektiv resursanvändning och en större effekt. Genom integrerade planeringsprocesser skapas förutsättningar för att ömsesidigt förstärka varandras beredskap inom det civila försvarsområdet samt att tillämpa viss rollspecialisering. Natos sju grundläggande civila förmågor kan användas som gemensam referensram i detta arbete.

23 Uppföljning och utvärdering

Försvarsberedningen konstaterar att planeringen för totalförsvaret är en omfattande verksamhet som kommer att involvera hela samhället. Med en ökad ambitionsnivå och utökade ekonomiska resurser är det viktigt att säkerställa att inriktningen leder till en förbättrad förmåga att hantera beredskapshöjningar, krigsfara och krig samt att skattemedel används på ett effektivt sätt med nödvändig transparens. Uppföljning och utvärdering av genomförd planering och verksamhet är därför en viktig uppgift.

Beredningen konstaterar att totalförsvarsområdet, trots omfattning, anslagstilldelning och komplexitet, saknar en självständig och oberoende utvärderingsinstans med uppgift att granska och följa upp verksamheten. På flera andra områden, t.ex. socialförsäkringar, rättsväsendet, arbetsmarknad samt utvecklingssamarbete, har regeringen någon form av självständig analys- och utvärderingsinstans att tillgå.

Försvarsberedningen anser att förmågan att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret bör stärkas. Det bör ske genom att en självständig instans ges i uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och det civila försvaret. En sådan instans bör ha som främsta uppgift att utvärdera uppfyllnaden av målet för totalförsvaret samt uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Instansen bör vidare ha som uppdrag att utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret i förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel bör också ingå som en viktig uppföljningsuppgift. En sådan självständig instans skulle kunna ge förutsättningar att minska de rapporteringskrav regeringen ställer till myndigheterna samt ge möjlighet till ökad transparens och parlamentarisk insyn.

Instansen bör ha mandat att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom bl.a. Försvarmakten, FMV, MSB, sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, länsstyrelserna samt kommuner och landsting. Mandatet bör även omfatta aktörernas relationer till näringslivet. Förvarsunderrättelseverksamhet föreslås däremot undantas från utvärderingsmandatet. Detta mot bakgrund av kraven på sekretess som omgärdar förvarsunderrättelseområdet samt att existerande kontrollmyndigheter redan finns. Även den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver bör undantas.

En självständig utvärderings- och uppföljningskapacitet inom försvarsområdet har föreslagits av ett flertal utredningar under 2000-talet, däribland Förvarsstyrningsutredningen (*Styrningen av insatsförsvaret*, SOU 2005:92), Stödutredningen (*Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009 A) samt Förvarsstrukturutredningen (*Forskning och utveckling samt förvarslogistik – i det reformerade försvaret*, SOU 2011:36). Utredningarna belyste att en sådan utvärderings- och uppföljningskapacitet skulle kunna organiseras på olika sätt, t.ex. genom en förstärkt förmåga hos en befintlig myndighet som Statskontoret eller som en egen ny myndighet.

Förvarsberedningen anser att det är viktigt att en utvärderings- och uppföljningsinstans är fristående från den verksamhet den ska granska samt att den har förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till försvars- och utrikessekretess. Vidare är det viktigt att instansen kan genomföra löpande granskning och uppföljning samt har möjlighet att initiera utvärderingar på egen hand. I ljuset av detta anser beredningen att en självständig utvärderings- och uppföljningsinstans för totalförsvaret ska etableras som en egen ny myndighet.

En ny myndighet kan förslagsvis samlokaliseras med en annan myndighet inom försvarsområdet i syfte att kunna dela administrationsresurser och dra nytta av befintligt skal- och säkerhetsskydd. De närmare formerna för myndighetens verksamhet bör utredas. Kostnaderna för en ny myndighet bedöms uppgå till ca 50 miljoner kronor per år.

24 Konsekvenser, finansieringsprinciper och kostnader

24.1 Konsekvenser av Förvarsberedningens förslag

Förvarsberedningen har i föreliggande rapport lämnat förslag rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret under perioden 2021–2025. Totalförsvaret ska i grunden vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Förvarsberedningens förslag innebär att totalförsvaret ges en förbättrad förmåga och uthållighet att hantera ett väpnat angrepp och krig på svenskt territorium samt situationer med gråzonsproblematik.

Förvarsmakten är idag i hög grad beroende av att det övriga samhället fungerar för att myndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet. Förvarsmakten behöver bl.a. ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transportresurser, el, elektroniska kommunikationer samt förnödenheter från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter. Det gäller såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Att olika samhällssektorer planerar och förbereder sig för att kunna upprätthålla sin verksamhet under krig bidrar därför till Förvarsmaktens operativa förmåga och krigsduglighet.

Förslagen bedöms också stärka den fredstida krisberedskapen. Tydligare ansvars- och ledningsförhållanden, förstärkningsresurser för räddningstjänsten och polisen, en förbättrad förmåga inom sjukvården att hantera större skadeutfall, förbättrad informations- och cybersäkerhet samt en ökad beredskap inom livsmedels- och

energiförsörjningen är exempel på förbättringar som även kommer att stärka förmågan att hantera fredstida kriser.

Förslagen innebär att nuvarande försvarspolitiska inriktning, som gör gällande att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen, kompletteras med åtgärder för de specifika krav som ett krig ställer. Det civila försvarets förmåga kommer således att utgöras både av samhällets grundläggande förmåga att hantera fredstida kriser samt samhällets planering och förberedelser för den mest extrema situationen, nämligen krig.

24.2 Finansieringsprinciper

Försvarsberedningens förslag medför behov av resursförstärkningar på flera områden. I princip står tre metoder till buds för finansiering av beredskapsåtgärder: anslagsfinansiering, avgiftsfinansiering eller finansiering inom befintliga medel, dvs. egenfinansiering. Försvarsberedningen anser att totalförsvaret är att betrakta som en kollektiv nytta och därmed bör finansiering av de särskilda beredskapskostnaderna till stor del ske via statens budget.

Det är samtidigt viktigt att understryka att ett samhälle med beredskap, förmåga och uthållighet att motstå svåra påfrestningar inte endast skapas genom förstärkningar av statens budget. I enlighet med ansvarsprincipen måste alla aktörer i totalförsvaret ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Det gäller såväl offentliga aktörer som privata företag och ytterst enskilda invånare. Utgångspunkten är att åtgärder som behöver genomföras för att tillgodose krav som följer av gällande författning ska genomföras inom befintliga medel. Det gäller bl.a. generellt sett grundläggande behov av reservkraft och it-säkerhet, beredskapsplanering och utbildning av personal. Vid tilldelning av resursförstärkningar för beredskapsåtgärder bör en bedömning regelmässigt göras avseende freds- respektive krigsnyttan av åtgärden. Om en beredskapsåtgärd är till nytta för den verksamhetsansvarige också under fredsförhållanden är det inte självklart att kostnaden i sin helhet bör belasta statens budget.

Beredskapsåtgärder hos statliga myndigheter ska i huvudsak finansieras genom respektive utgiftsområde. Ekonomiska förstärkningar vad avser de statliga myndigheternas verksamhet bör därmed tillföras respektive utgiftsområde. För att säkerställa att det inte sker helt olika bedömningar inom olika sektorer anser Försvarsberedningen att myndigheten för civil ledning och samordning som föreslås i denna rapport (MSB) bör ha som uppgift att lämna förslag till regeringen på avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer m.m., inte minst vad avser ekonomiska resurser. Med utgångspunkt i en planeringsinriktning från regeringen bör myndigheten därför genomföra en planeringsprocess med berörda aktörer, bl.a. sektorsansvariga myndigheter och civilbefälhavare i den högre regionala ledningen, och till regeringen lämna ett förslag till resurstilldelning och avvägningar vad avser hela det civila försvaret. Underlaget bör lämnas i samband med att myndigheternas budgetunderlag lämnas till regeringen. Processen ska syfta till att åstadkomma en välavvägd helhet vad gäller beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret. Processen fråntar inte myndigheterna möjligheten att även inkludera beredskapsåtgärder i sina respektive budgetunderlag till regeringen.

Vissa av de åtgärder som kommuner och landsting genomför enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finansieras idag via anslaget 2:4 Krisberedskap inom utgiftsområde 6. Ersättningen regleras genom överenskommelser mellan SKL och MSB. Mot bakgrund av de förslag som beredningen lägger fram i denna rapport behöver kommunernas och landstingens uppgifter inom totalförsvaret tydliggöras. Statens ersättning till kommunerna och landstingen för dessa uppgifter behöver då också ses över i syfte att åstadkomma en långsiktig finansiering. Ersättningen till kommunerna och landstingen bör generellt sett differentieras med hänsyn till deras riskutsatthet i krig.

För beredskapsåtgärder inom verksamhet som idag bedrivs av privata aktörer kan olika finansieringsformer vara aktuella. I vissa fall kan staten komma att behöva ingå avtal med privata aktörer för att säkra en försörjning av t.ex. strategiska varor även vid störningar i försörjningsflöden. I andra fall kan åtgärder för att öka kontinuiteten och robustheten finansieras genom att avgifter tas ut

av företagen som är verksamma inom exempelvis en viss sektor. Formerna för detta behöver hanteras sektorsvis.

Regeringen begär varje år i budgetpropositionen ett bemyndigande att utnyttja en kredit i Riksgäldskontoret, i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Krediten uppgår till 40 miljarder kronor. Beredskapskrediten ska säkerställa att en beredskapshöjning av totalförsvaret inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel. Beredskapskrediten utgör inte anvisade medel som under normala förhållanden kan användas i den löpande verksamheten under året.

Syftet med krediten är att det ska finnas tillgång till likviditet i Riksgäldskontoret för att t.ex. mobilisera totalförsvaret samt tillägsbeställa materiel och annan utrustning. Beredskapskrediten tillkom 1997 med anledning av en ny budgetmodell med ramanslag som inte fick överskridas. Efter beslut om att nyttja beredskapskrediten ska regeringen återkomma till riksdagen med redovisning av behovet av medel för den fortsatta verksamheten. Försvarsberedningen anser att de olika aktörernas behov av ekonomiska medel vid olika beredskapslägen så långt möjligt bör identifieras på förhand inom ramen för totalförvarsplaneringen.

24.3 Kostnader för Försvarsberedningens förslag

Försvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för de förslag som lämnas i rapporten för att stärka det civila försvaret och totalförsvaret sammantaget uppgår till ca 4,2 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Enligt försvarsuppgörelsen från den 16 augusti 2017 har redan ca 400 miljoner kronor per år aviserats för det civila försvaret från 2018, vilket innebär att Försvarsberedningens förslag uppskattningsvis kräver ett nettotillskott på ca 3,8 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. De ekonomiska förstärkningarna föreslås genomföras stegvis.

Kostnadsuppskattningarna bör betraktas som preliminära. I syfte att åstadkomma en välavvägd helhet i totalförsvaret måste en avvägning göras mot de förslag som beredningen lämnar i sin slutrapport vilken ska redovisas senast den 14 maj 2019.

Kostnadsuppskattningarna kan också behöva revideras bl.a. mot bakgrund av de utredningar och analyser Försvarsberedningen föreslår i föreliggande rapport.

De kostnader som har redovisats i föreliggande rapport finansieras via statens budget. Andra finansieringslösningar, t.ex. eventuella uttag av beredskapsavgifter inom vissa sektorer, kan på sikt komma att bli aktuella.

Bilaga 1 Avvikande uppfattning Allan Widman (L), Hans Wallmark, Karin Enström, Beatrice Ask (M), Mikael Oscarsson (KD)

Vi tre partier noterar att de rödgröna partierna, under avsnittet ”svensk säkerhetspolitik”, inte nämner den militära alliansfriheten. Tvärtom betonas den solidariska säkerhetspolitiken. I enlighet med den unilaterala, svenska solidaritetsförklaringen - omfattande EU:s medlemsstater samt Norge och Island – slås det fast att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller angrepp skulle drabba dem. På samma sätt förväntas dessa länder agera om Sverige skulle drabbas.

De rödgröna partierna erinrar dock om att vare sig den nordiska solidaritetsdeklarationen eller Sveriges bi- och multilaterala försvarssamarbeten omfattar några ömsesidiga försvarsförpliktelser, och därför inte utgör någon ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato.

För oss är det uppenbart att regeringens insikter om Sveriges säkerhetspolitiska läge ökat. Vi ser att behovet av att bygga säkerhet tillsammans med andra aldrig har varit större. Samtidigt konstaterar vi också att det inte finns några garantier för hjälp och bistånd vid ett väpnat angrepp. Dessa iakttagelser är helt korrekta, men likväl mäktar regeringen inte med att dra den rätta slutsatsen av sitt resonemang. Dess säkerhetspolitiska linje lämnas ofullbordad.

Nato är och förblir demokratiernas främsta försvar mot auktoritära och aggressiva krafter. För ett land med våra värderingar och vårt samhällsskick finns det inget annat

Bilaga 1 Avikande uppfattning Allan Widman (L), Hans Wallmark, Karin Enström, Beatrice Ask (M),
Mikael Oscarsson (KD) Ds 2017:66

säkerhetspolitisk alternativ. Det är hög tid för Sverige att nu ansöka om medlemskap i den transatlantiska försvarsalliansen Nato.

Bilaga 2 Avvikande uppfattning Mikael Jansson (SD)

Sveriges försvars- och säkerhetspolitik har inte legat fast och stabilt de senaste decennierna. Invasionsförsvaret avvecklades till förmån för ett insatsförsvaret under 2004 till 2014. Nu håller invasionsförsvaret på att återtas. Det hade varit säkrare och mer ekonomiskt gynnsamt om vi aldrig hade avvecklat det gamla invasionsförsvaret. Det är ett konstaterande men också en läxa för framtiden. Det bästa vore om det statuerades i grundlagen att ett belopp motsvarande minst 2 % av BNP skulle satsas på totalförsvaret varje år. Då skulle inga svaga regeringar kunna förstöra försvarskapital.

Partierna är nu helt eniga om att vi ska återta invasionsförsvaret men också om att vi ska återuppta grundutbildning av värnpliktiga. Invasionsförsvaret organiseras som ett totalförsvaret, bestående av det militära och det civila försvaret.

I denna rapport läggs ett förslag till inriktning av det nya civilförsvaret. Arbetet med rapporten har letts av en lyhörd och klok ordförande som låtit alla komma till tals, vilket givit en starkare rapport än vad som annars skulle varit fallet. Till fördel för rapporten har också ett mycket kompetent sekretariat valts ut som med fast hand tagit fram ett korrekt och detaljerat underlag. Ett stöd från gångna tidevarv är de lagar för totalförsvaret som fortfarande finns och som blir aktuella igen. En del av dessa kommer behöva uppdateras. Glädjande i arbetet är att vi varit överens om det mesta. Det som i några punkter här anförs är det enda avvikande som jag anför mot huvudtexten.

Avgränsningar

Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap bör ändras så att totalförsvarsresurser inte nödvändigtvis måste utformas så att de alltid kan få alternativ användning vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt vid svåra påfrestningar inom landet i fred. Utvecklingen av den civila verksamheten i totalförsvaret bör dock ske så att, när det är möjligt, samtidigt den samlade krisberedskapen stärks.

Regeringen bör i den nationella säkerhetsstrategin tydligare slå fast Sveriges militära alliansfrihet och att samarbetet med EU och Nato inte får urholka denna. Riksdagen har beslutat att Sverige ska delta i det mellanstatliga EU-samarbetet Pesco som regeringen anser inte påverkar vår militära alliansfrihet. SD anser dock att Pesco verkar i den överstatliga riktningen och att Pesco är ett hot mot den svenska försvarsindustriella utvecklingen.

Det säkerhetspolitiska läget

Ryssland och Kinas expansiva uppträdande är ytterst oroväckande, men samtidigt så är det viktigt att Nato och andra västliga makter strängt följer de internationella spelreglerna. Nato:s överutnyttjande av FN-mandatet om flygförbudszon över Libyen år 2011 i *Operation Unified Protector* försämrade säkerhetsläget i världen genom att lösningarna mellan de ständiga medlemsländerna i säkerhetsrådet förvärrades. Bristen på efterföljande marktrupp har bidragit till konflikten i Mali.

Den amerikanska presidentadministrationen kräver att Nato:s medlemsländer anslår avtalsenliga motsvarande 2 % av BNP till sina försvar. Om detta blir verklighet så ökar Europas säkerhet väsentligt. Sverige som militärt alliansfritt land bör ligga högre än 2%. Om upprustningstakten är hög i övriga Europa så bör vår takt inte vara lägre.

Med ökade spänningar mellan stormakterna så är deras andraslagsförmågor viktiga i vad som fortfarande kan kallas en terrorbalans. Hänsyn till detta bör vägas in i alla säkerhetspolitiska bedömningar.

Svensk säkerhetspolitik

Det nordiska militära samarbetet är fredstida och har som främsta resultat att spara resurser. Samarbetet med Finland är dock dessutom bortom fredstida förhållanden. För att direkt höja den krigsavhållande tröskeln bör Sverige och Finland snarast ingå militärt statsförbund. Sveriges och Finland har en likande säkerhetspolitisk situation och geografisk närhet. Efter samoptimering av de två försvarsmakterna skulle tröskeleffekten ytterligare höjas. Ett svenskt-finländskt förbund höjer inte spänningen mellan stormakterna i vårt närområde. Förutsättningar för relevant upprustning finns, Sveriges och Finlands BNP är tillsammans ungefär hälften av Rysslands.

Sverige har inget fullvärdigt skydd mot kärnvapenattacker, ej heller kan kärnvapenattacker utgå från svenskt territorium.

Sverige bör inte ha en ensidig solidaritetsförklaring som saknar tydliga garantier. Säkerhetspolitisk otydlighet är farlig. Löften som ska preciseras efter krigsutbrott innebär alltför svåra beslut.

Totalförsvaret idag

Det svenska försvarsanslaget har enligt SIPRI stadigt minskat och var år 2016 1,04 % av BNP. Utfallet av försvarsbeslutet 2015 är att anslaget från år 2018 kommer öka med cirka 1 miljard SEK/år. Ökningen är alltså cirka 0,02 % av BNP/år. Samtidigt behöver 20 till 40 materielsystem vidmakthållas eller nyanskaffas. För att återta ett militärt invasionsförsvar så måste försvarsanslaget öka i en betydligt högre takt. De anslag som aviseras i denna rapport för det civila försvaret är däremot betydligt mer i nivå med uppgiften.

Totalförsvaret i ett europeiskt perspektiv

Finland är en förebild på området civilt försvar. De inspirerades av det svenska systemet och har sedan vidareutvecklat detta. Ett säkerhetspolitiskt statsförbund mellan Sverige och Finland medför en möjlighet till en optimering av de två militära försvarsmakterna med utnyttjande av ett gemensamt taktiskt djup. Ett gemensamt civilt försvar har inte möjlighet till samma taktiska djup, men kan

dra fördelar av gemensam forskning, utveckling och beställningar. En detalj i det finska systemet bör särskilt nämnas, de har lokala beredskapsnoder där bland annat fordonsbränsle finns tillgängligt. Beredskapsnoderna har dessutom reservkraft.

Utgångspunkter för totalförsvaret

Finland och Sverige utgör ett strategiskt område vid en konflikt mellan öst och väst. Det är viktigt att det i området finns en hög tröskel mot annektering av territorium. Med området i alliansfria händer finns förutsättning för avspänning. Uppstår ett militärt vakuum på grund av långtgående lokal nedrustning så kan det vara en katalysator för en stormaktskonflikt. Om Ryssland framgrupperar i Norden så kan de neutralisera Natos bas- och grupperingsområden i Norge och Danmark. Detta bedöms vara ett av de stora hoten mot att Sverige dras in i krig.

Fortifikation, driftvärn och spridning bör även utverkas för skydd av vissa civila resurser som utgör högvärdiga mål vid ett väpnat angrepp.

Inriktning för totalförsvaret

Totalförsvaret ska försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Genom att försvara Sverige bidrar vi till freden i hela vårt närområde och försvårar för en stat som bryter freden. Vår alliansfrihet verkar avspännande mellan stormakterna.

Delmålen för det militära respektive det civila försvaret bör innehålla såväl kvalitativa som kvantitativa dimensioner.

Organisation och ledning i totalförsvaret

Ju mer som planeras och övas desto mer ledning kan flyttas från regeringskansliet till den nya civilförvarsmyndigheten. Prioriteringar kan beslutas i förväg och dess utförande övas.

På den högre regionala nivån (HRN) bör gränserna för det civila försvarets regioner vara samma som för det militära försvaret.

Särskilda regionalcivilbefälhavare (inte landshövdingar) bör ha högsta ansvaret. Taktiska beslut, övergripande planering och övningar bör utgå från HRN, medan utövandet av det civila försvaret bör utgå från den lägre regionala nivån (LRN). Ju mer intensivt ett krig är desto mer kommer LRN vara den högsta geografiska nivå som kan lösa de praktiska civila följderna av kriget. Indelning bör på LRN vara identisk med riksdagsvalkretsarna. Norrbottens och Västerbottens län kan behöva ytterligare uppdelning på grund av de långa avstånden.

På LRN bör systemet med försvarsområdesbefälhavare återtas. Det är av stor vikt att ha en ansvarig som kan ta beslut och samordna och som gör det på grundval av en god planering och ledningsövningar. Resurserna på LRN bör samlas under hemvärnsregementen, med hemvärnsbataljoner, lokalförsvarsbataljoner, civilpliktig beredskapspolis, sjukvårdare och räddningspersonal samt driftvärn. Kommunerna bör ges i uppdrag att inom sig avgränsa hemskyddsområden. Varje hemskyddsområde bör ha en beredskapsnod. Ansvariga i hemskyddsområdena bör uppmuntras att planera för en lägsta geografisk indelning genom nyckelkodssystemet.

Psykologiskt försvar

Demokratin i krig förlorar sin fullständiga form, val kan bli senarelagda och den öppna förutsättningslösa debatten försvåras. Demokratins omedelbara förutsättning i krig är att den valda regeringen får ut sina order och bulletiner till i första hand ansvariga i totalförsvaret och i andra hand till folket på bredast möjligaste bas.

Informations- och cybersäkerhet i totalförsvaret

Eftersom försvarsfrågorna är mellanstatliga i EU så kan vi inte dela all information eller göra oss tekniskt beroende av EU:s institutioner. Outsourcing av känsliga databaser får inte förekomma utan de ska ligga hos myndigheter. En särskild IT-myndighet bör tillhandahålla standardiserade IT-plattformar och service till svenska myndigheter.

Personalförsörjning

Plikt är bra, den skapar lust att tillsammans arbeta för att ta oss ut ur kriser och krig. Grundutbildning av värn- och civilpliktiga fyller förband och enheter med krigsplacerade men påverkar också indirekt all rekrytering till försvaret positivt. Frivilligheten har sin viktiga roll genom frivilligorganisationerna, hemvärnet och de som tar anställning i försvaret.

Frivilliga försvarsorganisationer

Det är viktigt med ett grundanslag för de frivilliga försvarsorganisationerna som kan garantera dem en grundstruktur. Utöver det erhålls projektbidrag för de personlrader inom hemvärnet som frivilligorganisationerna kan utbilda till. Grundanslaget bör vara ett eget anslag i statsbudgeten.

Beredskap i det finansiella systemet

De små penningflödena och de stora skiljer sig åt. För att upprätthålla hushållens och dagligvaruhandelns små flöden under krig är troligen kontanter det enda säkra. Näringsidkare ska vara tvungna att ta emot kontanter redan i fredstid. Vad gäller de stora flödena mellan företag, banker, myndigheter och stater så bör ansträngningar göras för att kunna upprätthålla det digitala betalningssystemet även i krig.

Sjukvård

Samtliga brigader ska äga rätten till sina sjukvårdskompanier. I varje LRN bör ett sjukhus utgöra beredskapssjukhus, vilket ska inkludera fältsjukhusförmåga. Alla sjukhusplatser ska ha Röda Korsets flagga och flaggens uppsättning ska övas.

Övrigt

Nutidens mycket stora fartyg kommer troligen inte anlöpa våra hamnar under krigstillstånd, varför omsättningslagren måste prioriteras. Under höjd beredskap kan troligen stora fartyg anlöpa om vi bygger ut ubåtsjakt- och minröjningsförbanden.

Reservkraft kan produceras för enstaka verksamheter men även för hela prioriterade kvarter och stadsdelar.

Lagring av olja bör ske mer spritt och lokalt för att minska sårbarheten.

De stora livsmedelskedjorna bör instrueras att ha lager i varje LRN.

Att ställa om jordbruket vid höjd beredskap är en sen och resurskrävande åtgärd. Bättre är att öka självförsörjningsgraden av viktiga livsmedel redan i fredstid.

Politiken har inte ställt krav på kommersiella aktörer att ha krisberedskap och följaktligen har de ingen.

Skydd av företagslokaler ska kunna bekostas med statliga anslag. Driftvärn är nödvändigt för att tågtransporter och mycken annan kritisk infrastruktur ska kunna fungera i krig.

Fysisk planering bör ta fasta på att inte skapa sårbarhet för högt vatten, detta har betydelse även för totalförsvaret.

Täta skyddsrum med övertryck ger mer skydd mot CBNR, och bör övervägas i områden med särskilda hotbilder.

Det är viktigt att utvärdering av totalförsvaret utgår från olika relevanta krigsfall. Mätningarna bör avse både kvalitativa som kvantitativa konkreta mål. Nationella mål ska kunna brytas ned på myndighetsnivå.

År 2018 anslår regeringen 400 miljoner SEK till det civila försvaret. SD anslår 2018 mer än regeringen på flera områden som påverkar det civila försvaret: +1375 miljoner på polisen, +110 miljoner på Säpo, +294 miljoner på kustbevakningen, +1002 miljoner på det civila försvaret, +490 miljoner på driftvärn, +200 miljoner på grundanslag till frivilligorganisationerna, +20 miljoner på betesersättning till kor. Sammanlagt är det +3491 miljoner mer, varav +1986 miljoner är i utgiftsområde 6.

Rapporten föreslår ytterligare 3800 miljoner /år från år 2025. Sånär som på 300 miljoner så satsar SD det redan detta belopp för

år 2018. För år 2025 så har SD en vision om att satsa 3000 miljoner mer än rapporten föreslår på det civila försvaret.

Bilaga 3 Avvikande uppfattning Daniel Bäckström (C)

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. I den här rapporten betonas den solidariska säkerhetspolitiken. Som medlemmar i EU omfattas Sverige av Lissabonfördragets solidaritetsförklaring. Utöver det har Sverige unilateralt uttalat en svensk solidaritetsförklaring där det slås fast att Sverige inte kommer förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU- medlemsland samt Norge och Island. På samma sätt förväntas dessa länder agera om Sverige skulle drabbas. Men, som beredningen också erinrar innebär vare sig den nordiska solidaritetsförklaringen eller Sveriges bi- och multilaterala försvarssamarbeten, inklusive det nordiska försvarssamarbetet, i övrigt några ömsesidiga försvarsförpliktelser. De utgör därför inte någon ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. Det är en bild som regeringspartierna delar. Centerpartiet välkomnar att den insikten nu finns hos Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Det är uppenbart att regeringspartiernas säkerhetspolitiska linje är ofullständig och ohållbar.

Centerpartiet menar att den solidariska säkerhetspolitik som betonas i rapporten innebär att Sverige behöver söka medlemskap i Nato. Ett svenskt medlemskap i Nato är ett sätt att visa solidaritet med våra baltiska vänner och resten av Europa. Vår syn är att solidaritet innebär förpliktelse och att vi bör agera när andra hotar våra närmaste grannar. Sverige ska stå upp för demokrati, frihet och varje lands rätt att själv fatta beslut om sitt lands säkerhet. Ett svenskt Natomedlemskap stärker också den svenska, nationella försvarsförmågan och säkerheten i både Östersjöregionen och kring Arktis. Och inte minst, det är det enda sättet för Sverige att

ta del av de ömsesidiga försvarsförpliktelser som finns för medlemmarna i Nato. Det är därför vår uppfattning att Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato. Vi beklagar att inte regeringspartierna, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna delar den bedömningen.

Bilaga 4 Avvikande uppfattning Lotta Johnsson Fornarve (V)

Vänsterpartiet ser ett behov av att rusta upp totalförsvaret och Försvarsberedningen behandlar i sin rapport ett flertal mycket viktiga områden som berör svensk säkerhet. Min och Vänsterpartiets uppfattning är att Sverige ska ha ett modernt svenskt försvar med kapacitet att upprätthålla kontroll över svenskt territorium såväl som att möta olika säkerhetshot och kriser och kunna bidra i internationella insatser för att värna fred och säkerhet. Vi vill se ett stärkt civilt försvar som har förmåga att agera samfällt med det militära. Det svenska försvaret ska bygga på folklig förankring och demokratiska principer. Den militära alliansfriheten ska värnas. Det är den bästa garantin för svensk fred och säkerhet.

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har förändrats och försämrats. Vi ser växande motsättningar, militär upprustning och ökad konfrontation på vår kontinent och i vårt närområde. Rysslands upprustning, den folkrättsvidriga annekteringen av Krim och destabiliseringspolitiken i Ukraina å ena sidan, NATO:s upprustning och utvidgning å andra, har lett till att Europa hamnat i en oroande säkerhetspolitisk utveckling. Även den globala upprustningen vad gäller kärnvapen är mycket illavarslande.

Samtidigt delar jag inte hela den bild som presenteras i beredningens omvärldsanalys. Jag menar att rapporten till vissa delar beskriver ett upptrissat säkerhetsläge som inte helt stämmer och som snarare bidrar till en ökad upprustning än till avspänning, nedrustning och ökad säkerhet.

Kapitel 6 *Utgångspunkter för totalförsvaret* inleds med en beskrivning av säkerhetsläget för Sverige. Där gör försvarsberedningen bedömningen att ett väpnat angrepp mot

Sverige inte kan uteslutas. Det är en annan tolkning av det säkerhetspolitiska läget än vad som tidigare gjorts. Både statsministern, försvarsministern och utrikesministern har tidigare varit tydliga med att ett enskilt militärt angrepp skulle riktas mot Sverige fortsatt är osannolikt. Den bedömningen delades också av den tidigare försvarsberedningen och återfinns i Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid (DS 2014:20). Det är därför anmärkningsvärt att den nuvarande försvarsberedningen kommer till en annan slutsats, särskilt som någon grundläggande utredning inte har gjorts. Jag menar att det inte finns någon anledning att omvärdera detta utan att några nya uppgifter har framkommit. Jag vill därför vidhålla att det fortsatt är osannolikt att ett enskilt militärt angrepp skulle riktas mot Sverige. Jag delar dock uppfattningen om att Sverige oundvikligen skulle påverkas av en säkerhetspolitisk konflikt eller kris i vårt närområde. I ett sådant fall är det inte uteslutet att militära maktmedel eller hot om sådana skulle kunna komma att användas mot Sverige.

Försvarsberedningen har haft i uppgift att analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Trots detta saknas en mer omfattande analys från viktiga konflikter, som t.ex. Israels ockupation av Palestina och det amerikanska beslutet att erkänna Jerusalem som Israels huvudstad, spänningarna mellan Saudiarabien och Iran, situationen för flyktingar i och med EU:s avtal med Libyen, m.fl. Jag är medveten om att en mer omfattande analys är planerad i ett senare skede. Men jag menar att det hade varit lämpligt att först göra en mer genomgripande genomgång av omvärldsläget för att därefter se vilka uppgifter det svenska totalförsvaret har.

I kapitel 1.2 *Målen för vår säkerhet och den breda synen på säkerhet* beskrivs vikten av ett bredare säkerhetsarbete. Där nämns t.ex. skydd mot epidemier, skydd mot avbrott i energileveranser och ett motarbetande av klimatförändringarna som ett viktigt arbete. I lagen om totalförsvaret och höjd beredskap framgår också att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Jag menar att detta är viktiga perspektiv som dock saknas i övriga kapitel. Det hade t.ex. varit rimligt att

krishantering, skydd för samhällsviktiga funktioner och fredsfrämjande arbete skulle återkomma i kapitel 7.1 *Målet för totalförsvaret*. Ett svenskt totalförsvaret ska rustas för att klara av att hantera militära konflikter och för att i möjligaste mån motstå väpnade angrepp. Det är därför naturligt att detta utgör den större delen av Försvarsberedningens rapport. Samtidigt ges inte den heltäckande bild av de säkerhetsutmaningar totalförsvaret kan komma att ställas inför. Jag menar att krishantering och skydd av samhällsviktig verksamhet vid annat än väpnat angrepp borde fått betydligt större utrymme i Försvarsberedningens arbete.

Jag menar också att ett viktigt perspektiv gällande det förebyggande arbetet saknas i rapporten. Sverige och världen står i dag inför större utmaningar än på länge och vi befinner oss i ett i många avseenden nytt säkerhetspolitiskt läge. Rysslands destabiliseringsförsök, kriget i Syrien och turkiska kränkningar av mänskliga rättigheter genererar en politisk osäkerhet samtidigt som ökande fascistiska strömningar och terrordåd skapar osäkerhet och otrygghet i Europa. Också klimatförändringar, pandemier och naturkatastrofer påverkar den mänskliga säkerheten. I dag är fler människor på flykt i världen som en konsekvens av klimatförändringarna än p.g.a. krig och konflikter. Trots betydande framsteg i enlighet med milleniemålen svälter människor fortfarande ihjäl och många dör i enkla eller okomplicerade sjukdomar och i samband med graviditet och förlossning i stora delar av världen. En framgångsrik säkerhetspolitik måste spänna över ett brett fält och inkludera såväl fattigdomsbekämpning och åtgärder för jämlikhet som konflikthantering och diplomatiska insatser.

Det militära försvaret har begränsade möjligheter att agera förebyggande vad gäller den här typen av säkerhetsfrågor. Därför ligger en särskilt viktig uppgift hos det civila försvaret att arbeta fredsfrämjande och fredsstärkande. Det gäller både vad gäller antagonistiska och icke-antagonistiska hot. Sverige har en lång tradition av att föra en självständig utrikespolitik där det fredsfrämjande arbetet varit en viktig del. Det kan t.ex. handla om att skapa samarbeten kring frågor som inte direkt rör säkerhet och om att främja mellanfolkliga kontakter. Den bästa säkerhetspolitiken är den som lyckas förebygga och avstyra kriser

och konflikter redan innan de uppstår. Att detta perspektiv i stort saknas i rapporten är olyckligt.

Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver. Den militära alliansfriheten har bidragit till att generation efter generation i Sverige kunnat leva i fred. Den har dessutom gett oss ett utrikespolitiskt handlingsutrymme som gjort att Sverige kunnat spela en viktig internationell roll för fred och nedrustning. Vänsterpartiet vill att Sverige främst ska inrikta sin internationella säkerhetspolitik på fredliga lösningar och på att förebygga kriser snarare än att förespråka militära lösningar. Sverige bör därför omgående skriva under FN:s kärnvapenförbudskonvention.

Försvarsberedningen beskriver återkommande Sveriges och EU:s relation till Nato. I kapitel 3 skrivs hur vårt samarbete med Nato bl.a. bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra. Det menar jag är en oriktig beskrivning. Nato är en del av den mycket negativa rustningsspiral där säkerhetspolitik reduceras till att handla om vem som har störst militära kapacitet. Samarbetet mellan EU och kärnvapenalliansen Nato har utvecklats successivt. I EU:s säkerhetsstrategi lyfts Nato fram som den i särklass viktigaste militära samarbetspartnern. Trots en bristande debatt som saknar folklig förankring väljer den svenska regeringen att inleda samarbeten med Nato på allt fler områden. I maj i år godkände riksdagen det ingångna samförståndsavtalet om världlandsstöd som tecknats med Nato. Vänsterpartiet är bestämd motståndare till avtalet och menar att det bör rivas upp. Avtalet minskar trovärdigheten i vår militära alliansfrihet och ger inga garantier för en ökad militär säkerhet för Sverige. Tvärtom kommer eventuella Natostyrkor, med möjlig bas på svenskt territorium, att öka spänningen i vårt närområde och ytterligare minska möjligheterna att bedriva en självständig utrikespolitik. I och med en ökad närhet till Nato riskerar Sverige att dras in i förödande krig och konflikter. Det allt närmare samarbetet innebär även att den militära alliansfriheten urholkas. Jag menar att en oberoende och militärt alliansfri utrikespolitik är avgörande för Sveriges handlingsfrihet även i framtiden.

Jag vill också nämna hur man i kapitel 6 *Utgångspunkter för totalförsvaret* skriver om hur bristande möjligheter till etablering och integration kan skapa grogrund för social oro samt olika

former av extremism. Det är sant att ojämlika samhällen och ökade klyftor kan skapa missnöje och utsatthet. Detta är dock en allt för förenklad beskrivning och ger en skev bild av bakgrunden till vad som leder till radikaliserings i våldsbejakande miljöer.

En god informations- och cybersäkerhetsförmåga är avgörande för säkerheten för en mängd samhällsviktiga system och verksamheter. Inte minst statsförvaltningen hanterar dagligen mängder av skyddsvärd information. I stycke 10 *Informations- och cybersäkerhet i totalförsvaret* skriver Förvarsberedningen delvis om detta. Riksrevisionen har upprepade gånger kritiserat informationssäkerhetsarbetet inom staten. Problemen är omfattande och av den art att enskilda myndigheter inte har tillräckliga verktyg för att komma till rätta med dem. I stället har man lagt ut en allt större andel av IT-verksamheten på externa aktörer, vilket i flera uppmärksammade fall fått stora negativa konsekvenser. En politisk vilja till ökad outsourcing av IT-tjänster måste sättas i relation till vilka säkerhetsrisker det kan medföra. När kortsiktig vinst blir en drivkraft för att upprätthålla fungerande IT-system sätts långsiktigheten på undantag och helheten går förlorad. Jag menar att Förvarsberedningens rapport borde innehållit förslag på åtgärder för hur outsourcing av IT-verksamhet så långt det är möjligt ska kunna undvikas i den statliga förvaltningen.

Förvarsberedningen gör avslutningsvis en kostnadsuppskattning för de förslag som lämnas i rapporten. I kapitel 24 beskrivs konsekvenser, finansieringsprinciper och kostnader. Jag delar uppfattningen om att ytterligare resurser behövs för att rusta upp totalförsvaret. Både för att öka resistansen mot potentiella säkerhetshot och kriser och för att möjliggöra ett långsiktigt förebyggande fredsfrämjande arbete. Dock blir helhetsbilden lidande av att kostnaderna för det civila försvaret behandlas separat från det militära. Det gör det svårt att ta ställning till enskilda poster. Totalförsvaret bör behandlas som en helhet, det gäller även kostnad och finansiering.

Bilaga 5 Avvikande uppfattning Allan Widman (L)

I ett sent skede skrev majoriteten i beredningen bort det faktum att omvärldsläget försämrats sedan våren 2014. Den nya presidentadministrationen i USA, utvecklingen i Nordkorea och behovet av stridsgrupper ur Nato i Baltikum och Polen är bara några förhållanden som understryker detta.

Under 90-talet upphörde såväl försvarsplanering som krigsförbandsövningar i Sverige. Om än ej uttryckligen, så upphörde de praktiska förberedelserna för ett väpnat angrepp. Under den strategiska time-outen skövlades civilförsvaret, merdelen av det militära försvaret och varje tanke på ett sammanhållet totalförsvär. Majoritetens ovilja att nu erkänna detta är inte bara betänkligt ur en historisk synpunkt, det förleder även det svenska folket att överskatta vårt utgångsläge.

Svensk försvars- och säkerhetspolitik har varit alltför hot- och riskorienterad. I tider av avspänning har vi snabbt och resolut raserat förmågor och kompetens som byggts och förfinats under lång tid och till stora kostnader. När sedan den säkerhetspolitiska konjunkturen vänt har vi tvingats att börja om från ruta ett. En långsiktigt hållbar säkerhetspolitik kräver att vi erkänner och tar avstånd från dessa misstag.

Försvarsberedningen föreslår inom ramen för befolkningsskydd en ny hemskyddsorganisation på kommunal nivå. Organisationen ska förstärka den ordinarie räddningstjänsten för att ytterst kunna hantera krigshandlingar på svenskt territorium. Därtill föreslås regionala förstärkningsresurser för räddning och röjning.

Beredningen har även identifierat en lång rad andra personalbehov inom ramen för ett återuppbyggt civilförsvär.

Givet det säkerhetspolitiska läget de närmaste åren råder det fara i dröjsmål. Liberalerna vill därför att en plikt att genomgå kortare grundutbildning för det civila försvaret snarast återaktiveras. Det bör även finnas som alternativ för den som vägrar genomgå militär grundutbildning.

Försvarsberedningen anser att vid krig och krigsfara ska det finnas en polisiär förstärkningsresurs motsvarande den tidigare beredskapspolisen. Vid utgången av nästa försvarsbeslutsperiod ska denna resurs uppgå till cirka 3000 civilpliktiga.

Att, som beredningens majoritet föreslår, enbart reservera den polisiära förstärkningsresursen för krig och krigsfara innebär en misshushållning med samhällets resurser och motverkar organisationens kompetens. Liksom den tidigare beredskapspolisen måste den nya resursen även kunna användas vid allvarliga störningar på samhället i fredstid.

Bilaga 6 Avvikande uppfattning Mikael Oscarsson (KD)

Cybersäkerhetsmyndigheten är helt central för det civila försvaret av landet

Vi är inom försvarsberedningen överens om cyberhotets allvar, och hur bristande cybersäkerhet inom den civila sidan direkt påverkar landets förmåga avseende civilförsvaret. Däremot är vi oense om vilka medel som behövs för att komma tillrätta med situationen.

KD menar att de senaste decenniernas arbete med informationssäkerhet och cybersäkerhet uppdelat på många olika myndigheter orsakat en onödig fragmentering och fördyring av det sätt på vilket vi från det allmännas sida styr de här frågorna ute i civilsamhället.

De cyberangrepp vi sett hittills har varit relativt skonsamma, men om inget samlat grepp tas om cybersäkerhetsfrågan nu kommer Sverige inom ett par år garanterat att utsättas för en riktigt allvarlig cyberattack. Angreppet kan ske emot exempelvis; kollektivtrafiken som kan drabbas av stillastående en hel dag genom att spärrar, biljettsystem eller signalsystem angrips av kidnappningsvirus, mot betalningar i butiker med bankkort vilket kan vara omöjliga ett par dagar genom attack på betalningsinfrastrukturen, elförsörjning till hushåll och industrier kan slås ut temporärt, eller mot hälso- och sjukvård som på grund av cyberangrepp inte kan utföras. Men vad allvarigare är, vi får räkna med att främmande makt redan nu systematiskt försöker kartlägga oss med hjälp av cyberattacker genom vilka de kan ta del av information som flödar i Sveriges IT- och kommunikationssystem, vilket kraftigt försämrar Sveriges utsikter att försvara oss i händelse av krig.

För att undvika detta krävs att cybersäkerhetsfrågan för den civila sidan hålls samman på ett helt annat sätt än tidigare. Vårt förslag innebär att man skapar en ny myndighet som får det sammanhållande ansvaret för all tillsyn och övervakning och som på sikt får föreskriftsrätt inom informations- och cybersäkerhet. Sammantaget kommer det att leda till en mer enhetlig reglering som det är lättare att förstå och efterleva för de organisationer som träffas av den. Det kommer att leda till att de skattepengar och resurser som läggs på säkerhet verkligen kommer till nytta och att den nya cybersäkerhetsmyndigheten kommer att kunna utveckla program för en riktigt god tillsyn av säkerheten i våra organisationer. Allt detta för att säkra vårt digitala samhälle och förmågan till ett grundläggande civilförsvaret.

Bara det senaste året har nya myndigheter skapats, befintliga ändrats och uppgifter tillkommit vad gäller informations- och cybersäkerhet. MSBs enhet för Information- och Cybersäkerhet blir nu en egen avdelning, Datainspektionen ombildas nu till Integritetsskyddsmyndigheten med delvis nya uppgifter, den nya Digitaliseringsmyndigheten ska tydligen ha uppgifter inom området, samtidigt som en handfull sektorsmyndigheter ska få ny tillkommen tillsynsrätt för cybersäkerhet inom sina respektive branscher genom NIS-direktivet. På kort tid har således problemet med den fragmentering som vi påtalar ytterligare kraftigt accentuerats. Det här är en enda röra av myndigheter med liknande och överlappande uppdrag.

Det råder stor kompetensbrist inom området, och en stor andel av studieplatserna på avancerade utbildningar inom området i Sverige upptas av utländska medborgare. Detta medför att Sverige inte kan försörja sig med kompetens inom området. Det finns därför inga möjligheter att försörja 10-talet myndigheter i Sverige som alla ska ha roller inom detta med kompetent personal. Om verksamheterna samlades i en myndighet skulle utsikterna bli bättre – cybersäkerhetsexperter kan lockas att jobba på en cybersäkerhetsmyndighet. Vi menar dessutom att man från samhällets sida måste gå in och reservera en viss andel studieplatser till svenska medborgare på främst masterutbildningarna i Luleå, Stockholm, och Örebro.

Sammanfattningsvis, Cybersäkerhetsmyndigheten är helt central för det civila försvaret av landet, och den behöver etableras nu.

Beredskapspolisen behövs också i fredstid

Dagens och morgondagens hotbild gör att gränser mellan krig och fred blir alltmer flytande. Det kan heller inte uteslutas att andra organisationer än stater kan rikta olika typer av angrepp mot Sverige.

Det innebär att situationer som kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan uppstå även när det inte är krig eller överhängande risk för krig. Att beredskapspolisen inte skulle kunna användas även i fred förefaller därför egendomligt och är en misshushållning med samhällets resurser.

Kristdemokraterna föreslår därför att beredskapspolisen ska utgöra en resurs som kan användas i såväl i fred som i krig.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.
32. Biologiskt mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. M.
33. Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. A.
34. Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. K.
35. Körkortslån. A.
36. En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. Ju.

37. Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Ju.
38. Livstidsstraff för mord. Ju.
39. Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer. S.
40. Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. Fi.
41. En omarbetad domstolsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
42. Följdändringar till ny förvaltningslag. Ju.
43. Konsultation i frågor som rör det samiska folket. Ku.
44. Elmarknadslag. M.
45. En omarbetad utlänningsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
46. Kriminalvårdens datalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
47. Utredningar avseende vissa skador och dödsfall. S.
48. Statistik på upphandlingsområdet. Fi.
49. Omedelbart omhändertagande av barn och unga i vissa internationella situationer. S.
50. Ett moderniserat medinflytande för totalförsvarspliktiga. Fö.
51. Sweden's sixth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. M.
52. Tillgång till upphovsrättsligt skyddat material för personer med läsnedsättning. Ju.
53. Rätten till offentlig försvarare. Genomförande av EU:s rättshjälpsdirektiv. Ju.
54. En anpassning till dataskyddsförordningen av författningar inom Miljö- och energidepartementets verksamhetsområde. M.
55. En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen. A.
56. Bastjänstgöring för läkare. S.
57. Följdändringar till ändrade mediegrundlagar. Ju.
58. EU:s dataskyddsreform – anpassningar av vissa författningar om allmän ordning och säkerhet. Ju.
59. Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik. S.
60. Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet. Fi.
61. Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar. Fi.
62. Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
63. Reglering av ekonomiska förmåner för förtroendevalda i Sametinget. Ku.
64. Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd. Ju.
65. Säkerhetshöjande åtgärder vid Sametingets sammanträden. Ku.
66. Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Fö.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]
- Utstationering och vägtransporter. [22]
- Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]
- Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. [33]
- Körkortslån. [35]
- En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen. [55]

Finansdepartementet

- Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]
- En ny lag om försäkringsdistribution. [17]
- Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]
- Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]
- Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]
- Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. [40]
- Statistik på upphandlingsområdet. [48]
- Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet. [60]
- Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar. [61]

Försvarsdepartementet

- Ett moderniserat medinflytande för totalförsvarspliktiga. [50]
- Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. [66]

Justitiedepartementet

- Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]
- Genomförande av ICT-direktivet. [3]
- Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]
- Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]
- Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]
- Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]
- Nya ungdomspåföljder. [25]
- En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]
- Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. [27]
- En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. [36]
- Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [37]
- Livstidsstraff för mord. [38]
- En omarbetad domstolsdatalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [41]
- Följdändringar till ny förvaltningslag. [42]
- En omarbetad utlänningsdatalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [45]

Kriminalvårdens datalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [46]
Tillgång till upphovsrättsligt skyddat material för personer med läsnedsättning. [52]
Rätten till offentlig försvarare. Genomförande av EU:s rättshjälpsdirektiv. [53]
Följdändringar till ändrade mediegrundlagar. [57]
EU:s dataskyddsreform – anpassningar av vissa författningar om allmän ordning och säkerhet. [58]
Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. [62]
Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]
Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. [34]
Konsultation i frågor som rör det samiska folket. [43]
Reglering av ekonomiska förmåner för förtroendevalda i Sametinget. [63]
Säkerhetshöjande åtgärder vid Sametingets sammanträden. [65]

Miljö- och energidepartementet

Biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. [32]
Elmarknadslag. [44]
Sweden's sixth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. [51]
En anpassning till dataskyddsförordningen av författningar inom Miljö- och energidepartementets verksamhetsområde. [54]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. [5]
En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. [2]
Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]
Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. [6]
Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. [9]
Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. [11]
Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. [12]
Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]
Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. [18]
Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. [29]
Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer. [39]
Utredningar avseende vissa skador och dödsfall. [47]
Omdelbart omhändertagande av barn och unga i vissa internationella situationer. [49]
Bastjänstgöring för läkare. [56]
Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik. [59]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. [15]