

MOTSTÅNDSKRAFT

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

Försvarsberedningen lämnar i rapporten förslag rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Beredningen ska i en kommande rapport närmare redovisa en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utformningen av den militära verksamheten i totalförsvaret. Bedömningar och förslag rörande svensk säkerhetspolitik och tillhörande konsekvenser och ambitioner rörande den militära förmågan i perioden 2021 till och med 2025 presenteras därför senast den 14 maj 2019.

Sammanfattning

Enligt svensk lag är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. 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.

Försvarsberedningen konstaterar fortsatt att det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb.

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 angripen 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.

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. 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. 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.

Försvarsberedningen föreslår att målet för totalförsvaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

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.

Försvarsberedningen bedömer 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 och försvara sig.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid ska vara utgångspunkten för planeringen och grunden för totalförsvarets samlade förmåga. 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 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 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.

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.

I början av 2000-talet upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig. Som en följd utvecklades stora delar av det tidigare omfattande totalförsvaret, inte minst på den civila sidan. En systematisk planering liksom andra förberedelser för höjd beredskap har under lång tid inte bedrivits i Sverige. Försvarsbeslutet 2015 innebar att planeringen har återupptagits. Det har dock saknats strategiska inriktningar och ambitionsnivåer för beredskapsplaneringen.

Samhället har förändrats sedan Sveriges senast hade en planering för totalförsvaret. Samhället är beroende av tillgång till el, it och elektronisk kommunikation, transporter, drivmedel och finansiella tjänster. En störning eller avbrott i försörjningsflöden påverkar stora delar av samhället. Digitaliseringen har inneburit betydande förändringar av det svenska samhället. Digital teknik genomsyrar hela vår vardag. Cyberattacker utgör ett reellt hot. Systemen för elektroniska kommunikationer är inte anpassade för att hantera påfrestningar vid krig eller krigsfara. Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs idag i stor utsträckning av privata aktörer. Dessa förändringar ger nya förutsättningar för den totalförsvarsplanering som nu har återupptagits.

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. 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 gråzonsproblematik som krig. Samtidigt bedömer beredningen att delar av författningen (t.ex. lagar och förordningar) kommer att behöva genomgå en översyn och att ny författning kan behöva tillkomma. Försvarsberedningen understryker vikten av att öka kunskapen och förståelsen för regelverket samt att planera för tillämpningen.

Försvarsberedningens lämnar i rapporten förslag på ett antal områden. Förslagen innebär att totalförsvaret ges en förbättrad förmåga och uthållighet att hantera ett väpnat angrepp och krig på svenskt territorium samt situationer med s.k. gråzonsproblematik. Förslagen bedöms också stärka den fredstida krisberedskapen. 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.

I rapporten ingår förslag om tydligare ansvars- och ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå. Regeringen har inför och under höjd beredskap att hantera en rad strategiska och nationellt övergripande och inriktande frågeställningar. Försvarsberedningen konstaterar att ett välorganiserat regeringskansli är viktigt för att regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Försvarsberedningen anser att en sammanhållen hantering och ledning av totalförsvaret skulle underlättas av att ett departement i Regeringskansliet fick det samlade ansvaret för samordningen av totalförsvaret. Beredningen föreslår därför att samordningen av totalförsvaret ska koncentreras till Försvarsdepartementet. Att organisera regeringsarbetet, inklusive departementen i Regeringskansliet, ankommer dock ytterst på Statsministern.

Ledningsstrukturen inom det civila försvaret på central myndighetsnivå behöver förtydligas och stärkas i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering i fredstid liksom ett samordnat agerande under höjd beredskap och krig. För att åstadkomma detta konstaterar Försvarsberedningen att det behövs en central myndighet för planering, ledning och samordning i det civila försvaret. För att åstadkomma detta föreslår Försvarsberedningen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ett förtydligt och utökat mandat. Inom varje samhällssektor bör en sektorsansvarig myndighet utses. En sektorsansvarig myndighet ges tydligt ansvar och resurser att samordna verksamheten inom sektorn, såväl i fred som under höjd beredskap.

Beredningen föreslår också att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med ca 3–6 län inom varje område. Inom respektive civilområde ska en av landshövdingarna utses till civilbefälhavare med uppgift att hålla samman beredskapsplaneringen för det civila försvaret. Under höjd beredskap och krig ska civilbefälhavaren få mandat att samordna och inrikta försvarsansträngningarna i civilområdet. För att åstadkomma en sammanhållen geografisk indelning i totalförsvaret föreslår vi även att Försvarsmaktens militärregioner anpassas efter civilområdesindelningen. Försvarsberedningen föreslår att de förslag som beredningen lämnat om ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå utreds.

Bemanningen i det civila försvaret kommer till stor del att utgöras av personal som normalt tjänstgör i berörd verksamhet. Försvarsberedningen anser dock att en sammanhållen planering för krigsorganiseringen av civila verksamheter i totalförsvaret kräver att totalförsvarsplikten används. Personal som ingår i bl.a. myndigheters, kommuners, landstings och företags krigsorganisationer ska krigsplaceras. Efter att de totala behoven av personal identifierats kan även grundutbildning med civilplikt bli aktuellt. Försvarsberedningen understryker att de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är viktig för att utbilda och bemanna det civila försvaret, involvera befolkningen i totalförsvaret samtidigt som den stärker både totalförsvarets förankring i samhället och försvarsviljan.

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. Befolkningsskyddet ska bestå bl.a. av personal för att bemanna regionala förstärkningsresurser till räddningstjänsterna och en hemskyddsorganisation i kommunerna samt skyddsrum, andra skyddade utrymmen och planering för utrymning av särskilt utsatta områden. Frivilliga försvarsorganisationer kommer att ha en viktig roll i befolkningsskyddet.

Totalförsvaret bygger på befolkningens försvarsvilja, dess engagemang i fredstid och motståndsvilja under höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen konstaterar att behovet att aktivt skydda det öppna samhället, rättsstaten och vår suveränitet har ökat och anser att allmänhetens försvarsvilja och motståndskraft måste säkerställas. 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.

Cyberattacker är ett allvarligt hot mot befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden. Försvarsberedningen understryker vikten av en stark cyberförmåga tillsammans med en systematisk beredskapsplanering för de fall när elförsörjning eller elektroniska kommunikationer fallerar. Beredningen konstaterar att tillsynen av informations- och cybersäkerhetsfrågor idag är spridd på många myndigheter. Regeringen bör därför se över hur tillsyn och övervakning gällande informations- och cybersäkerhet i samtliga civila sektorer ska samordnas. Cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur som konventionella anfall och i vissa fall kan en cyberattack 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.

Beredningen konstaterar att säkerställandet av en nödvändig och rimlig försörjning av bl.a. livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel är avgörande för att upprätthålla förmågan inom hela totalförsvaret vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris och i krig. Sverige behöver bygga upp en försörjningsberedskap. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras.

Elförsörjningen bedöms få stora begränsningar vid ett väpnat angrepp. Vid elbrist behöver det finnas en planering för vilka verksamheter som ska prioriteras och hur elransonering ska gå till. För att säkra elförsörjningen kommer det att behövas oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Överlag anser Förvarsberedningen att omställningen till förnybar el även bör kunna ge fördelar ur ett totalförsvarsperspektiv.

Krav ska kunna ställas på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållning av drivmedel på regional och till del lokal nivå och planeringskrav ska ställas på samhällsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel. I fredstid måste det även finnas ett förberett nationellt system för prioritering av drivmedel. Förvarsberedningen betonar att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig.

Standarden för livsmedelsförsörjning kommer att behöva sänkas avsevärt med mindre varierad kost och lägre energiintag. Det finns behov av att lagra vissa strategiska varor i omsättningslager. På nationell nivå behöver det 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 tillämpas.

Förvarsberedningen anser att kapaciteten inom den svenska sjukvården för att ställa om verksamheten i syfte att kunna ta hand om ett stort antal skadade måste förstärkas avsevärt. I krig kan antalet skadade uppgå till sammantaget flera tiotusental. En sådan situation skulle innebära en mycket stor belastning på sjukvården. Det kräver uthållighet hos sjukvårdspersonalen, fungerande organisatorisk struktur och fortlöpande försörjning med läkemedel m.m. Planeringen bör utgå från ett perspektiv där vården utförs enligt de vårdprinciper som gäller i kris och krig. Detta innebär att verksamheten anpassas 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. Beredningen föreslår att landstingen bör utpeka minst ett befintligt sjukhus i varje civilområde till beredskapssjukhus samt därutöver på Gotland samt i norra Norrland.

Höjd beredskap och krig, men även gråzonsproblematik i fredstid, kommer att kräva omfattande polisresurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. De polisiära resurserna för en omfattande bevakning är idag begränsade. Beredningen föreslår att en förstärkningsresurs till polisen upprättas. Förstärkningsresursen ska utformas för situationer då beslut om beredskapshöjningar eller höjd beredskap fattats. Målet bör vara att förstärkningsresursen vid utgången av 2021 omfattar cirka 1000 personer. Vid utgången av 2025 bör polisens förstärkningsresurs uppgå till cirka 3000 personer.

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. Transportsektorns beredskapsplanering bör omfatta planer för mottagande av eventuell internationellt civilt och militärt stöd i Sverige. Förvarsberedningen anser också att det bör finnas en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret.

Offentliga aktörer bör i nära dialog med näringslivsaktörer 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 totalförvarsplaneringen. Det finns också ett lagstadgat krav på näringslivet att delta i planeringen för totalförsvaret. Det måste införas en tydlig reglering av krigsviktiga företag och inom respektive sektor i det civila försvaret. 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 Förvarsberedningen att ett nationellt näringslivsråd inrättas. Inrättandet av näringslivsrådet 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.

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. Förvarsberedningen betonar att staten måste säkerställa hushållens behov av kontanter i samband med stora störningar i betalningssystemet.

Förvarsberedningen konstaterar att det finns behov av och möjlighet att utveckla det bilaterala samarbetet i synnerhet med Finland och Norge inom området civilt försvar. Förvarsberedningen förordar även att förutsättningar för trilateralt samarbete mellan Sverige, Finland och Norge undersöks närmare. Ett sådant samarbete bedöms förstärka alla tre ländernas beredskap.

Förvarsberedningen anser att förmågan att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret bör stärkas. Det bör ske genom att en ny självständig myndighet ges i uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och det civila försvaret.

Förvarsberedningen 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.