

Stärkt försvarsförmåga

Sverige som allierad

Ds 2024:6



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

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

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

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

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0916-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0917-3 (pdf)

ISSN 0284-6012

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet
Pål Jonson

Stärkt försvarsförmåga Sverige som allierad

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

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

Utöver vad som sägs ovan ska Försvarsberedningen enligt 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) genom en kontrollstation utvärdera förverkligandet av

försvarsbeslutet 2020, i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas med riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Av 2020 års försvarsbeslut framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av försvarsbeslutet fortgår som planerat samt med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Försvarsberedningen ska inför detta lämna förslag om planeringsramen.

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

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

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

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

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

Försvarsberedningen lämnade enligt anvisningarna den 26 april 2023 delrapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) innehållande en utvärdering av förverkligandet av totalförsvarsbeslutet 2020, förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato samt förslag om planeringsram.

I enlighet med anvisningarna lämnade Försvarsberedningen den 19 juni 2023 delrapporten *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) innehållande en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta

ingick bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplat till ett svenskt medlemskap i Nato.

Försvarsberedningen framförde i *Allvarstid* att den avsåg att lämna en delrapport om den övergripande ambitionen för hela totalförsvaret och förslag rörande det civila försvaret innan slutrapporten. Vid behov avsåg beredningen återkomma i slutrapporten till frågor som behandlats i föregående delrapporter.

Försvarsberedningen lämnade den 19 december 2023 delrapporten *Kraftsamlings, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) med inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. I rapporten redovisades bland annat utgångspunkter och mål för totalförsvaret, samt mål för det civila försvaret och det militära försvaret.

Försvarsberedningen lämnar härmed slutrapporten *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6) med den övergripande ambitionen för det militära försvaret och förslag rörande den samlade ekonomin för totalförsvaret. I rapporten kompletterar Försvarsberedningen den säkerhetspolitiska bedömningen från *Allvarstid* samt redogör bland annat för kraven på det militära försvaret, utvecklingen av grundorganisationen och en utvecklade krigsorganisation.

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

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit departementsrådet Hans-Christian Hagman till och med den 15 februari 2024 och därefter departementsrådet Johan Raeder, kanslirådet Markus Grundtman, departementsrådet Daniel Olsson, ämnesrådet Ola Hedin, kanslirådet Emil Antonsson till och med den 24 januari 2024 och därefter departementssekreteraren Julia Kayali Reinholdsson. Experter i beredningen har varit kanslirådet Cecilia Tamm, kanslirådet Maria Nordin Skult, departementssekreteraren Elin

Lewold, generalmajoren Lars-Olof Corneliusson, översten Magnus Ståhl, seniore rådgivaren Peter Elmlund och rättschefen Anna Asp.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med ämnesrådet Roger Pettersson, kanslirådet Mårten Levin, departementssekreteraren Elisabeth Terenius, ämnessakkunnige Annelie Gregor Sachs, ämnessakkunnige Pär Eriksson och ämnessakkunnige Anders Carell som sekreterare.

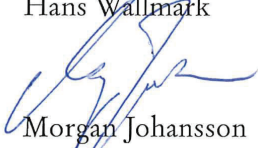
Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för organisationer, Regeringskansliet och statliga myndigheter. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd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

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Morgan Johansson (S), Peter Hultqvist (S), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C) samt Emma Berginger (MP) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 1, 2, 3, 4 och 5.

Stockholm den 26 april 2024



Hans Wallmark



Morgan Johansson



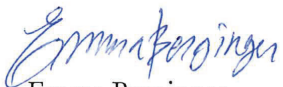
Per Söderlund



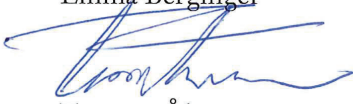
Jörgen Berglund



Mikael Larsson



Emma Berginger



Tommy Åkesson



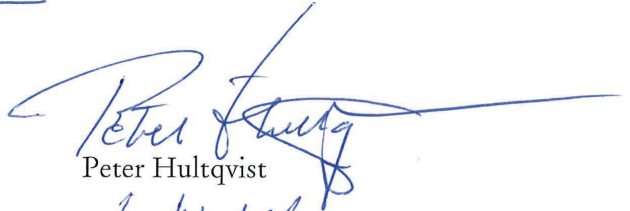
Roger Pettersson



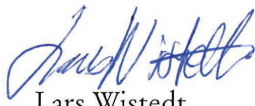
Elisabeth Terenius




Pär Eriksson



Peter Hultqvist



Lars Wistedt



Hanna Gunnarsson



Mikael Oscarsson



Anna Starbrink



Mårten Levin



Annelie Gregor Sachs



Anders Carell

Innehåll

1	Inledning	15
2	Det säkerhetspolitiska läget	25
2.1	Komplettering av tidigare säkerhetspolitisk bedömning.....	27
2.1.1	Rysslands fortsatta krig mot Ukraina	29
2.1.2	USA	33
2.1.3	Mellanöstern, Röda havet, Sahel.....	34
2.2	Det militärstrategiska läget	35
3	Militärteknisk utveckling	39
3.1	Exempel på viktiga teknikområden och applikationer	41
3.1.1	Artificiell intelligens	42
3.1.2	Kvantteknik	44
3.1.3	Obemannade farkoster och autonoma system	44
3.1.4	Rymdbaserade system	46
3.1.5	Nya material och avancerad tillverkningssteknik.....	47
3.1.6	Bioteknik och mänsklig förstärkning.....	49
3.1.7	Energi och framdrivning	49
3.1.8	Elektromagnetiska vapen	50
3.1.9	Hypersoniska vapen	51
3.2	Teknikutveckling för det militära försvarets behov.....	52
3.3	Etiska, moraliska och rättsliga aspekter på teknikutvecklingen.....	55
3.4	Innovationsförmåga.....	56
3.5	Internationellt samarbete	57

4	lakttagelser från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina	59
4.1	Krigets utveckling till och med våren 2024.....	60
4.2	Resursförbrukning och uthållighet	62
4.2.1	Personell uthållighet	62
4.2.2	Materiell uthållighet.....	63
4.2.3	Produktionskapacitet, lagerhållning och flöden	64
4.3	Ledning, underrättelser och telekrig	66
4.3.1	Rymddomänen	66
4.3.2	Telekrig.....	66
4.3.3	Internet och mobiltelefoni	67
4.3.4	Totalförsvarsamordning.....	68
4.4	Striden i markdomänen	68
4.4.1	Förbandsvolymmer	68
4.4.2	Fältarbeten.....	69
4.4.3	Min- och ammunitionsröjning samt miljöpåverkan	70
4.4.4	Indirekt eld.....	70
4.5	Striden i luftdomänen.....	72
4.5.1	Luftförsvaret.....	72
4.5.2	Fjärrbekämpning.....	73
4.5.3	Obemannade flygande farkoster	75
4.6	Striden i sjödomänen.....	76
4.7	Cyberdomänen	79
5	Sveriges militära stöd till Ukraina	81
5.1	Internationellt samarbete	85
6	Försvarmaktens utveckling	89
6.1	Försvarmaktens utgångsläge 2020	91
6.2	Försvarsbeslutet 2020.....	93
6.3	Försvarmakten idag.....	96

7	Krav på det militära försvaret.....	99
7.1	Mål för det militära försvaret	100
7.2	Det militära försvaret som en del i Natos kollektiva försvar.....	102
7.3	Förmåga att ge stöd till allierade på och från svenskt territorium.....	102
7.4	Planering för uthålligt försvar	107
7.5	Beredskapskrav och krav på samövade förband	108
7.6	Krigsduglighet	111
7.7	Operationsplaneringen	113
8	Krigsorganisationen	115
8.1	Natomedlemskapets påverkan på krigsorganisationen.....	118
8.2	Utpekade åtgärder vid utökad ekonomi i försvarsbeslutet 2020	119
8.3	Försvarsmaktens underlag.....	120
8.4	Krigsorganisationens struktur.....	121
8.4.1	Krigsförband	122
8.4.2	Mobiliseringsförband	123
8.4.3	Stående förband	124
8.4.4	Hemvärnsförband.....	124
8.4.5	Förbandsomsättning	125
8.5	Armén.....	126
8.5.1	Fältförband och territorialförband.....	127
8.5.2	Militärregioner.....	133
8.6	Marinen.....	135
8.6.1	Sjöstridsförband.....	137
8.6.2	Ubåtsförband.....	139
8.6.3	Amfibieförband	140
8.6.4	Marina bas- och logistikförband.....	141
8.7	Flygvapnet	142
8.7.1	Stridsflygförband	143

8.7.2	Luftstridsledning och luftbevakning.....	144
8.7.3	Basorganisation	145
8.7.4	Helikopterförband	146
8.7.5	Transport- och specialflygförband.....	146
8.7.6	Rymddomänen	148
8.8	Hemvärnet	148
8.9	Specialförbanden.....	150
8.10	Logistikfunktionen.....	151
8.11	Ledningsfunktionen	154
8.12	Cyberförsvaret	156
8.13	Försvarsmusiken.....	156
8.14	Krigsorganisation 2025.....	157
9	Grundorganisationen	161
9.1	Förvarsbeslut 2020.....	162
9.2	Implementering av förvarsbeslutet 2020	163
9.3	En effektivare grundutbildningskapacitet.....	165
9.4	Militär förmåga på Nordkalotten	166
10	Personalförsörjning	169
10.1	Plikt, anställning och avtal	172
10.1.1	Fortsatt utveckling av värnplikten	173
10.1.2	Med plikt följer ansvar	176
10.1.3	Anställda gruppchefer, soldater och sjömän	178
10.1.4	Yrkesofficerare utgör Försvarmaktens kärna	179
10.1.5	Stora rekryteringsbehov av yrkesofficerare	180
10.1.6	Utbildningen av yrkesofficerare.....	181
10.1.7	Reservofficerare.....	184
10.1.8	Behov av att utbilda fler reservofficerare	185
10.1.9	Personal med avtal.....	187
10.1.10	Civilanställda	188
10.2	Repetitionsutbildning.....	189

10.3	Värnpliktiga i Natooperationer.....	190
10.4	Konsekvenser av en utökad personalvolym	191
10.5	Personalförsörjning för ett jämställt och jämlikt försvar ...	192
10.6	Veteranpolitik	193
11	Frivilliga försvarsorganisationer	195
11.1	De frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret	196
11.2	Samlade behov	197
12	Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst.....	201
12.1	Försvarsunderrättelseverksamhetens aktörer	203
12.2	Signalspaning	204
12.3	Integritetsskydd.....	204
12.4	Samlade nationella behov.....	205
12.5	Underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbete inom Nato	207
13	Cyberförsvar.....	209
13.1	Hotbild	210
13.2	Cyberförsvarsförmåga idag	211
13.3	Samlade behov.....	213
14	Materieförsörjning	215
14.1	Centrala begrepp.....	216
14.2	Förändrade förutsättningar	217
14.3	Inriktning för materieförsörjningen	218
14.4	Myndighetsansvar i materieförsörjningen.....	220

14.5	Omhändertagande av ny teknik.....	221
14.6	Planering, beslutsfattande och uppföljning	222
14.7	Styrning av särskilt stora materielobjekt.....	224
14.7.1	Framtida stridsflygförmåga	225
14.7.2	Framtida undervattensförmåga	226
14.8	Väsentliga säkerhetsintressen och strategiska materielområden	227
14.9	Materielförsörjning för höjd beredskap och krig	228
14.9.1	Beredskapsmyndigheter inom materielförsörjningen	229
14.9.2	Reglering avseende försörjningssäkerhet	230
14.9.3	Nordisk samverkan om försörjningssäkerhet avseende ammunition.....	231
14.9.4	Tillgång till ammunition i samtliga beredskapsnivåer blir ett nytt väsentligt säkerhetsintresse	232
14.10	Materielförsörjningen i ett internationellt och mellanstatligt sammanhang.....	233
14.10.1	Materielförsörjningen i och med det svenska medlemskapet i Nato	233
14.10.2	EU:s påverkan på materielförsörjningen	235
14.10.3	Internationella försvarsmaterielsamarbeten	237
15	Internationellt försvarssamarbete.....	239
15.1	Norden	241
15.1.1	Samarbetet med Finland	242
15.2	Estland, Lettland och Litauen.....	243
15.3	Tyskland och Polen	244
15.4	Storbritannien och Frankrike	246
15.5	USA	247
15.6	EU	249
15.7	Indopacifiska regionen.....	251

16	Internationella insatser	253
16.1	Insatsernas karaktär	254
16.2	Avvägningar rörande militära insatsbidrag.....	257
17	Styrning och uppföljning av totalförsvaret	259
17.1	Styrningen av det militära försvaret.....	260
17.2	Styrningen av det civila försvaret	263
17.3	Finansiell styrning.....	264
17.3.1	Långsiktiga planeringsförutsättningar för det militära försvaret.....	264
17.3.2	Anslagsstruktur för det civila försvaret.....	266
18	Ekonomiska konsekvenser för totalförsvaret	269
18.1	Planeringsram för det militära försvaret.....	271
18.2	Planeringsram för det civila försvaret	274
18.3	Finansiering.....	276
Bilaga 1	Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S).....	277
Bilaga 2	Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)	279
Bilaga 3	Avvikande uppfattning Mikael Larsson (C)	283
Bilaga 4	Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)	285
Bilaga 5	Avvikande uppfattning Morgan Johansson, Peter Hultqvist (S), Hanna Gunnarsson (V), Emma Berginger (MP).....	293

1 Inledning

Sverige står inför ett historiskt totalförsvarsbeslut.

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

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

Det svenska Natomedlemskapet innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på 200 år. Sverige har ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör nu en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

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

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

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

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

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

Sveriges medlemskap i Nato och deltagande i Natos gemensamma operationsplanering innebär ökade krav på militär och civil förmåga. Den svenska förmågan att stödja andra allierade, bland annat genom världlandsstöd, är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning.

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

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

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

fattas de kommande åren avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur.

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

Krigsförbanden ska sättas i centrum för verksamheten. De måste vara grunden och utgångspunkten för Försvarsmaktens organisation. Krigsförbandens beredskap och duglighet i vid bemärkelse skall därför vara det centrala för Försvarsmaktens verksamhet i fred. Det stärker förmågan i alla beredskapsnivåer. Krigsorganisationen har idag brister och det brådskar att höja krigsdugligheten i krigsförbanden. Krigsorganisationens utveckling måste påskyndas i förhållande till nu liggande planer och förslag.

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

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

Försvarsberedningen delar Försvarsmaktens analys och ställer sig bakom de förslag som myndigheten redovisat i sina underlag inför kommande försvarsbeslut (*Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*, FM2023-23092:14 och *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025*, FM2023-24770:10). Dessa förslag, till exempel ett ökat fokus på luftförsvar och att kunna ingå i Natos integrerade luft- och robotförsvar (*Integrated Air and Missile*

Defence, IAMD), utveckling av cyberförsvaret och rymdområdet, samt utvecklad förmåga till värdlandsstöd, utgör därmed grunden i de förslag Försvarsberedningen lämnar.

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

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

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

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

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

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

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

För att möjliggöra vidmakthållen ubåtsförmåga efter 2035 anser Försvarsberedningen att förprojektering av en ny generation av ubåtar ska påbörjas för att ersätta de tre ubåtarna av Gotlandsklass.

I samband med denna anskaffning kan övervägas att utöka det sammantagna ubåtsbeståndet från fem till sex ubåtar.

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

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

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

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

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

Värnplikten kommer fortsatt utgöra grunden för Försvarmaktens framtida personalförsörjning. Svenska förband med

värnpliktiga blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

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

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

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

Det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift – att försvara Sverige och allierade mot ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen anser att det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och krig. Ett starkt civilt försvar dimensionerat för krig är viktigt för att totalförsvaret, som en del av Natos kollektiva försvar, bidrar till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande.

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

Försvarsberedningen är överens om ekonomiska tillskott till totalförsvaret. Beredningen ställer sig bakom planeringsramen som ligger till grund för Försvarsmaktens förslag till inriktning av det militära försvaret och lämnar ett antal förslag utöver planeringsramen. Tillsammans uppgår tillskotten för det militära försvaret till 52,8 miljarder kronor år 2030. Försvarsutgifterna enligt Natos definition bedöms efter tillskotten 2030 uppgå till 2,6 procent av

BNP. För det civila försvaret föreslår Förvarsberedningen att den sammantagna civila ramen ska uppgå till minst 15 miljarder per år från 2028.

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

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

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

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

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

Förvarsberedningen anser att förutsättningarna för ett starkt, förutsägbart och uthålligt svenskt militärt stöd till Ukraina behöver förbättras, och att det behövs en långsiktig ekonomisk planering för stödet. Beredningen anser att ambitionsnivån för det svenska

militära stödet, utgående från Ukrainas behov, ska motsvara dess säkerhetspolitiska betydelse, fortsatt vara omfattande och sträcka sig över en längre period om flera år.

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

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

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

Beredningens rapport *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) från 19 december 2023 lade grunden för utvecklingen av hela totalförsvaret, det vill säga för både det militära och det civila försvaret, genom ett antal förslag och bedömningar rörande totalförsvarets inriktning. Dessa förslag och bedömningar ligger fast.

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

Beredningens bedömning från *Allvarstid* av det säkerhetspolitiska läget ligger i allt väsentligt fast. Beredningen kan dock konstatera att

allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget ytterligare skärpts sedan *Allvarstid* lades fram i juni 2023. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap och integration i Nato bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer.

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

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

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

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

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

2 Det säkerhetspolitiska läget

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

Försvarsberedningen redogör i rapporten för ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge jämfört med beredningens tidigare bedömning 2019 i rapporten *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8) och jämfört med bedömningen i försvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135). Läget är försämrat även i jämförelse med rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7) från maj 2022.

Försvarsberedningen konstaterar i *Allvarstid* att världen befinner sig i en brytningstid. Säkerhetsläget såväl i Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen i Sveriges närområde, inte minst efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, samt utvecklingen i Asien och den indopacifiska regionen, särskilt Kinas ökade konfrontativa hållning och styrka, får allt större påverkan på svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Beredningen beskriver flera globala trender av vikt för den internationella utvecklingen såsom den tilltagande geopolitiska maktkampen, konflikten om normer och värderingar, den fortsatta teknikutvecklingen och klimatförändringarna.

Beredningen redogör för hur den regelbaserade världsordningen, med FN-stadgan som grund, utmanas av ett antal auktoritära stater som eftersträvar en ordning baserad på den starkes rätt. Det handlar i grunden om en konflikt mellan demokratiska stater som vill upprätthålla den regelbaserade ordningen och auktoritära och

revisionistiska stater som anser sig ha rätt till egna intressesfärer där de ska ha ett avgörande inflytande över närliggande stater. Rysslands aggression mot Ukraina utgör det tydligaste exemplet på detta.

Kinas utveckling utgör ett eget kapitel i rapporten, där beredningen konstaterar att Kinas geopolitiska ambitioner långsiktigt utmanar den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, och därmed även svensk och europeisk säkerhet.

Särskild uppmärksamhet ägnas åt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk, europeisk och global säkerhet.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 innebär det mest omfattande och brutala konventionella krig Europa upplevt sedan andra världskriget. Ett krig i Europa, med potential att på kort tid eskalera ytterligare, är idag en realitet och utgör ett direkt hot mot såväl EU- och Natomedlemmar som andra länder.

Därför, konstaterar beredningen, har förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik förändrats i grunden.

Beredningen konstaterar vidare att den ryska målsättningen om dominans över Ukraina, liksom landets inställning i frågan om en långvarig konflikt med väst, ligger fast. Ryssland ställer om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Beredningen anser att detta, i kombination med svårigheten och osäkerheten i fråga om bedömningar om ryska avsikter och agerande på kort såväl som lång sikt, innebär att svensk säkerhetspolitik ska utformas för, och försvaret dimensioneras efter, spännvidden i det hot Ryssland utgör. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, ska således utgöra den huvudsakliga dimensioneringsgrunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

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

Beredningen redogör vidare för sin syn på svensk säkerhetspolitik i en ny tid, liksom för sin bedömning av följderna av och prioriteringar kopplade till ett svenskt medlemskap i Nato.

Försvarsberedningen konstaterar att Sverige bäst försvaras inom Nato och att Sveriges Natomedlemskap innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. Sveriges

Natomedlemskap ökar säkerheten för Sverige och stärker Nato som helhet.

Försvarsberedningen konstaterar att den solidariska säkerhetspolitiken sedan 2009 har utgjort ett fundament i svensk säkerhets- och försvarspolitik. Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Försvarsberedningen anser att Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik som ska syfta till att stärka säkerheten och stabiliteten i närområdet liksom i hela det euroatlantiska området.

Natomedlemskapet innebär att Sverige har ingått ömsesidigt bindande försvarsåtaganden. Sveriges försvarsförmåga utgör enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget en del i det kollektiva försvaret. Natomedlemskapet medför även i övrigt långtgående politiska och praktiska konsekvenser för Sverige. Nato är grundläggande för USA:s försvarsåtaganden i Europa och det viktigaste forumet för amerikansk säkerhetspolitisk dialog med Europa. Genom Sveriges medlemskap stärks den transatlantiska länken och Nato blir Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Bilaterala och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade kompletterar åtaganden till Nato.

Därutöver anser Försvarsberedningen att svensk säkerhetspolitik i större utsträckning än tidigare bör anpassas för att möta Kinas maktanspråk och ambition att genom politiska, ekonomiska och militära maktmedel påverka såväl enskilda stater som den regelbaserade världsordningen. Sveriges förhållande till Kina ska utformas på ett sätt där Sveriges säkerhet värnas. Det ska ske i nära samarbete inom EU, med allierade och med partner.

2.1 Komplettering av tidigare säkerhetspolitisk bedömning

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

Försvarsberedningen konstaterar att allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget ytterligare har skärpts sedan *Allvarstid* lades fram i juni 2023. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap i Nato

bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer.

Sedan juni 2023 har Finlands integration i Nato fortskridit. Den 7 mars 2024 blev Sverige Natoallierad och påbörjade integrationen i alliansen. Sverige har ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 3 i det nordatlantiska fördraget. Sverige och Finland som allierade i Nato verkar stabiliserande på säkerheten i norra Europa och stärker Sveriges säkerhet.

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

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

Sammantaget har sedan juni 2023 hotet mot Sverige ökat. Andra aspekter, som reaktioner på koranbränningar och desinformationskampanjer där Sverige pekats ut som ett islamfientligt land, har sedan juni 2023 också förstärkt hotbilden. I augusti 2023 höjde Säkerhetspolisen (Säpo) terrorhotnivån från förhöjt hot till högt hot. Detta skedde mot bakgrund av bedömningen att Sverige för vissa våldsbejakande islamistiska extremister gått från att utgöra ett legitimt mål till ett prioriterat mål.

Flera svenska beskickningar utomlands blev under 2023 föremål för olika former av hot och attacker. I oktober 2023 sköts två svenskar till döds i ett terrordåd i Bryssel troligtvis just för att de var svenskar. I mars 2024 greps två personer i Tyskland misstänkta för

att ha planerat ett terrordåd mot den svenska riksdagen. Samtidigt understryker Säpo fortsatt hotet från våldsbejakande högerextremism. Parallellt har Sverige fortsatt varit föremål för hybridattacker, såsom ett flertal större cyberattacker, och säkerhets-hotande verksamhet från främmande makt.

I februari 2024 gav såväl militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) som Försvarets radioanstalt (FRA) och Säpo i sina respektive årsrapporter uttryck för ett bestående allvarligt säkerhetspolitiskt läge och ökad osäkerhet, men också en försämrad bild av Sverige i omvärlden. Sammantaget beskriver dessa myndigheter en bred och komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. Främmande makt och våldsbejakande extremister agerar på ett sätt som innebär att hoten går in i varandra och förstärks. Försvarsberedningen instämmer i myndigheternas bedömning.

2.1.1 Rysslands fortsatta krig mot Ukraina

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* är Ryssland en auktoritär, nationalistisk och imperialistisk stat som tillämpar en tilltagande inrikes repression och övervakning av de egna medborgarna. Försvarsberedningen konstaterade att Ryssland utgör det allvarligaste och mest direkta hotet mot europeisk och svensk säkerhet på både kort och lång sikt. Hotet inbegriper såväl militära som icke-militära medel.

Rysslands krig mot Ukraina har pågått i mer än tio år. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022, och de internationella reaktioner som följt, markerade en historisk brytpunkt för svensk och europeisk säkerhet, vilket beredningen beskrev i *Allvarstid*.

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

Beredningens bedömningar från *Allvarstid* äger fortsatt giltighet.

Den omfattande interna repressionen i Ryssland har fortsatt att tillta, tydligt manifesterat genom oppositionspolitikern Aleksej Navalnyjs död i februari 2024 i den straffkoloni där han hölls fängslad.

Wagnergruppens marsch mot Moskva under midsommarhelgen 2023 blottade en latent instabilitet i Rysslands politiska system, vilket är uppbyggt kring Vladimir Putin som person. Om Putins ställning försvagas ökar sannolikheten för att den rådande maktordningen utmanas. Krisen visade samtidigt på systemets motståndskraft och att det på kort sikt inte finns något möjligt alternativ till Putin. Detta bekräftades också av regimens regisserade presidentval den 15–17 mars 2024 då alla som motsatte sig Rysslands aggressionskrig förhindrades att kandidera. Putin säkrade därigenom fortsatt maktinnehav. Sverige har tillsammans med övriga EU kraftfullt kritiserat sättet på vilket presidentvalet genomfördes i Ryssland, och fördömt genomförandet av så kallade val på ockuperat ukrainskt territorium.

Den ryska målsättningen om att helt dominera Ukraina, liksom landets uppfattning att det befinner sig i en långvarig konflikt med väst, där Ryssland retoriskt uttalar sig vara i krig med väst, ligger fortsatt fast. Det gör även Rysslands ambition att förändra den regelbaserade världsordningen. Det är således en konflikt mellan ett auktoritärt och systemrevisionistiskt samhällsskick, med ett aggressivt och imperialistiskt agerande, och den fria, öppna och demokratiska världen. Det är ytterst en konflikt mellan vilka normer och principer som ska vara styrande; mellan den starkes rätt och en regelbaserad världsordning.

Försvarsberedningen beskrev i *Allvarstid* hur Rysslands politiska målsättningar om att dominera sina grannländer inte begränsas till Ukraina. Genom att fragmentera och underminera länderna i sitt närområde söker Ryssland i första hand kontrollera, i andra hand försvaga, sina grannländer, i syfte att upprätthålla det Ryssland betraktar som sin intressesfär. Försvarsberedningen noterar härvidlag inte minst Moldaviens och Georgiens utsatta lägen.

Rysslands nära relation med Kina består. Brics-länderna Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika har bjudit in ytterligare sex länder att ansluta sig till samarbetet från 2024: Argentina, Egypten, Etiopien, Förenade Arabemiraten, Iran och Saudiarabien. Argentina

har avstått från medlemskap. Ryssland har även stärkt sin relation till Nordkorea och Iran, inklusive på försvarsområdet.

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

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

Rysslands krig i Ukraina fortsätter att präglas av ett stort antal dödade och skadade soldater och civila samt omfattande förstörelse av infrastruktur och förbrukning av resurser. I nuläget tyder utvecklingen på ett fortsatt långvarigt och kostsamt utnöttningskrig, men även snabbare händelseförlopp med allvarliga konsekvenser är tänkbara och måste tas i beaktande.

Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig är avhängig det stöd som landet får utifrån. Försvarsberedningen understryker att ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina är vår främsta möjlighet att begränsa Rysslands handlingsmöjligheter.

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

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

Försvarsberedningen konstaterar att stödet till Ukraina kommer att kräva betydande satsningar från svensk sida och ett samfällt, kraftfullt och skyndsamt agerande från Sverige och Ukrainas övriga partnerländer, särskilt för det fall att det amerikanska stödet avtar. Om Ukraina inte ges det stöd som landet behöver kommer konsekvenserna att bli förödande för svensk, transatlantisk och global säkerhet. Tillsammans med tillväxten av den svenska total-

försvarsförmågan är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina.

Försvarsberedningen noterar i sammanhanget EU-överenskommelser från februari 2024 om ett flerårigt ekonomiskt stöd till Ukraina, omfattande 50 miljarder euro, och från mars 2024 om ökad budget för EU:s militära stöd, liksom olika initiativ, inom till exempel Ramstein-formatet, för att skapa ökad långsiktighet i det militära stödet till Ukraina. Det är av yttersta vikt att ytterligare långsiktiga stödåtgärder kommer på plats och skyndsamt genomförs.

Beredningen understryker att Ukraina behöver hjälp att vinna såväl kriget som freden. Vid sidan av stödåtgärderna understryker beredningen därför vikten av fortsatt ukrainsk integration i de euroatlantiska strukturerna, i linje med landets egna politiska målsättningar. Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang Europeiska rådets beslut i december 2023 att inleda medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien samt rådets beslut att ge Georgien kandidatlandsstatus.

Det ligger i Sveriges intresse att Ukrainas anslutningsprocess fortsätter att röra sig framåt. Försvarsberedningen konstaterar att EU:s utvidgning är en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välbefinnande. Medlemskapsförhandlingarna, för Ukraina liksom för övriga kandidatländer, bygger på deras meriter och på genomförandet av nödvändiga reformer, inte minst när det gäller rättsstatens principer och demokrati.

Beredningen noterar även G7-deklarationen från Vilnius i juli 2023 avseende bilaterala säkerhetsåtaganden för Ukraina, och att Sverige genom att ansluta sig till den klargjort sin avsikt att ingå bilaterala överenskommelse om säkerhetssamarbete med Ukraina. Försvarsberedningen förutser att Ukraina åter kommer att stå på agendan vid Natos toppmöte i Washington i juli 2024.

Försvarsberedningen upppepar vikten av fortsatt gemensam politik för att begränsa Rysslands strategiska handlingsmöjligheter. Huvudantagandet bör fortsatt vara att Rysslands hittillsvarande utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning långsiktigt kommer att bestå. Det gör det nödvändigt för Sverige att tillsammans med övriga allierade och partner bidra till avskräckning och fortsatta kraftfulla politiska, ekonomiska, diplomatiska och militära åtgärder för att

motverka det ryska aggressiva agerandet. Detta inkluderar åtgärder för ansvarsutkrävande, omfattande sanktioner samt politisk och ekonomisk isolering.

Även om sanktionerna hittills har försvårat, försenat och fördyrat har de inte i tillräcklig utsträckning förhindrat till exempel Rysslands försvarsmaterielproduktion. Effekten begränsas framför allt av en omfattande parallell- och substitutimport genom tredjeland. Därtill är den ryska statens inkomster från energiexport fortfarande betydande. Detta påvisar vikten av att sanktionerna stärks samt av skarpare åtgärder för att motverka kringgående av sanktionerna, i syfte att begränsa Rysslands inkomster och krigsförmåga. Sverige och EU måste vidta ytterligare åtgärder för att bli oberoende av bland annat rysk energi.

2.1.2 USA

USA är genom sitt engagemang och sin militära närvaro en hörnsten för Europas säkerhet. Europas säkerhet vilar på USA:s samlade konventionella försvarsförmåga och den nukleära vedergällningsförmågan. Försvarsberedningen återupprepar den transatlantiska länkens omistliga betydelse för europeisk säkerhet, liksom vikten av att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och den bilaterala relationen med USA, samt vikten av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten.

Beredningen konstaterar att det försvarssamarbetsavtal med USA (*Defence Cooperation Agreement, DCA*), vilket reglerar förutsättningarna för amerikanska styrkor att verka i en mottagande stat, som Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023 ytterligare förbättrar förutsättningarna för det bilaterala försvarssamarbetet. Behandling i riksdagen följt av ett ikraftträdande sker under 2024.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes har USA gett ett omfattande militärt, ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina. Det amerikanska stödet har varit avgörande för Ukrainas möjligheter att försvara sig mot den ryska invasionen.

Beredningen konstaterar vidare att det finns en bred politisk samsyn i USA om att Kina utgör det främsta och dimensionerande hotet mot USA:s säkerhet, om behovet av att stärka försvars-

samarbetet med likasinnade i det indopacifiska området, att bistå Taiwan och om vikten av fortsatt ökade försvarssatsningar av de europeiska allierade.

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

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

2.1.3 Mellanöstern, Röda havet, Sahel

Den utveckling som följt på Hamas terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023 har inneburit ett ytterligare försämrat säkerhetsläge i Mellanöstern jämfört med bedömningen i *Allvarstid*, med potentiella följdverkningar också bortom regionen.

Efter Hamas terroristattack den 7 oktober 2023 inledde Israel omfattande bombningar från luften som efter hand övergick i en markoffensiv som berör hela Gazaremsan. Sex månader senare är den humanitära situationen i Gaza djupt allvarlig.

Utvecklingen har aktualiserat frågan om en tvåstatslösning som den enda hållbara lösningen på konflikten mellan Israel och Palestina.

Spänningsnivån i hela regionen har stadigt ökat till följd av kriget, med risk för spridningseffekter och eskalering. På Västbanken har antalet våldsamma sammandrabbningar mellan bosättare och palestinier ökat. På gränsen mellan Israel och Libanon har sedan den 7 oktober eldgivning mellan Hizbollah och den israeliska armén pågått. Israel har genomfört en rad riktade attacker mot militära befälhavare inom Hamas, Hizbollah och Islamiska revolutionsgardet (*Islamic Revolutionary Guard Corps, IRGC*) i såväl Libanon som Syrien.

Den 1 april 2024 genomfördes en attack på en iransk konsulatbyggnad i Damaskus där ett antal iranska generaler dödades. Därefter genomförde Iran för första gången någonsin direkta

attacker mot Israels territorium den 14 april. Attackerna inbegrep hundratals drönare, ballistiska robotar och kryssningsrobotar. De omfattande iranska attackerna följdes av en rapporterad begränsad israelisk svarsattack på iranskt territorium.

Bortom Palestina och Israel påverkar kriget också spänningsnivån mellan en rad olika aktörer i och utanför regionen. Det har skett en förstärkning av konfliktlinjerna mellan Iran och USA. Pro-iranska milisgrupper har kontinuerligt angripit amerikanska baser, främst i Syrien och Irak, men även i Jordanien. USA har successivt svarat på dessa attacker, bland annat med riktade åtgärder mot milisgruppernas ledare i Syrien och Irak. Denna dynamik har påverkat Irans relationer till övriga regionen och väst.

Gazakriget har även utnyttjats av de iranstödda houthierna i Jemen som förevändning för att angripa civila fartyg i Röda havet. USA och Storbritannien har som svar på angreppen mot civil sjöfart angripit militära mål på houthikontrollerade områden. Vid sidan av detta har ett stort antal länder engagerat sig i defensiva insatser för att skydda den fria sjöfarten i Röda havet och i näraliggande vatten, i linje med FN:s havsrättskonvention (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS). Detta omfattar även en EU-insats med svenskt deltagande, då fria handelsvägar är av mycket hög prioritet.

Parallellt med utvecklingen i Mellanöstern har utvecklingen i Sahel försämrats ytterligare, där militära maktövertaganden, instabilitet, humanitära kriser och våldsamma extremistgrupper präglar utvecklingen de senaste åren. Vid årsskiftet avvecklades FN:s fredsinsats Minusma i Mali, bland annat till följd av ett ryskt veto i FN:s säkerhetsråd mot fortsatt verksamhet. Minusmas avveckling har lämnat ett säkerhetsvakuum som lett till intensifierad konflikt i Mali och förstärkt säkerhetskrisen i övriga Sahel. Den växande instabiliteten har utnyttjats av Ryssland som ökat sitt inflytande och sin närvaro i regionen.

2.2 Det militärstrategiska läget

I rapporterna *Allvarstid* och *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34)

redogör beredningen för bedömningen av det militärstrategiska läget, hotbilden från Ryssland samt rysk militär förmåga.

Beredningens bedömningar i dessa avseenden ligger i allt väsentligt fast.

Som beredningen redogjort för har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina försämrat säkerhetsläget i Europa, Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Samtidigt förändras den militärstrategiska situationen i norra Europa genom Finlands och Sveriges Natomedlemskap.

Med Finland och Sverige som allierade i Nato är samtliga länder runt Östersjön, förutom Ryssland, medlemmar i alliansen. Nato får därmed en avsevärt längre landgräns mot Ryssland och det skapas ett mer sammanhängande operationsområde i norra Europa som ger samverkans fördelar. Nato får en sammanhängande östlig flank som sträcker sig från den europeiska delen av Arktis i norr till Medelhavet i söder och Svarta havet i sydost.

Strategiskt viktiga områden i Sverige kommer att kunna nyttjas för försvaret också av våra allierades territorium. Natos operativa djup ökar och knyter Arktis, Nordatlanten och Östersjöområdet tätare samman, ur ett strategiskt och operativt perspektiv. Svenskt och finskt territorium blir centrala för alliansens försvar av Nordeuropa och stärker den transatlantiska länken. Med Sverige och Finland som allierade stärks sammantaget Natos försvarsförmåga och därmed säkerheten för alla allierade.

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

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

närområde. Ryssland har avsevärt ökat produktionen av militär materiel, och dessutom ytterligare sänkt sin tröskel för användande av militärt våld och uppvisar en hög politisk och militär riskbenägenhet samt hög acceptans för egna förluster. Ryssland har fortsatt förmåga att genomföra operationer med flygstridskrafter, sjöstridskrafter, fjärrstridsmedel eller kärnvapen mot Sverige och Sveriges närområde. Ryssland har också förmåga att verka med specialförband. Förmågan att verka med hybrida medel som cyber-, telekrigs- och påverkansresurser kvarstår. Ryssland bedöms därmed fortsatt ha såväl militära som andra resurser som landet kan använda för att försöka nå sina politiska målsättningar i Sverige och i Sveriges närområde.

Ryssland har dessutom aviserat en fortsatt militär upprustning, med förändrad värnpliktsålder och förlängd värnpliktstid, ett kraftigt ökat antal kontraktssoldater och förstärkta mark- och flygstridskrafter. I Sveriges närområde omfattar planerna bland annat en ny armékår och flera nya divisioner i Leningrads militär-distrikt samt en ny flygfördelning med flera regementen placerad på Kolahalvön. Ryssland fortsätter också sin militära uppbyggnad i den ryska arktiska regionen, med tyngdpunkten i området mellan Kolahalvön och Novaja Zemlja.

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

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

Försvarsberedningen konstaterar att militära operationer mot Sverige kan syfta till att besätta svenskt territorium för ryska militära syften och förneka tillgång till svenskt territorium för Natos samlade motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att lösa sina uppgifter som allierad.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kraftsamlings* att de europeiska Natomedlemmarnas stridskrafter i dag har begränsningar

avseende den redundans och uthållighet som krävs för att utkämpa ett krig med en motståndare som Ryssland.

Sverige ska som allierad ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning inom Nato. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsåtagandena är centralt för Natos avskräckning och därmed för att bevara freden i det euroatlantiska området.

3 Militärteknisk utveckling

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) att teknisk kunskap och teknikutveckling utgör centrala delar i den geopolitiska maktkampen. Det pågår en kapplöpning i fråga om utveckling av ny teknik men också ett ökat arbete för att hindra oönskad teknikspridning till motståndare.

I ett längre tidsperspektiv innebär den pågående allmänna teknikutvecklingen i vissa fall framväxt av teknikområden med potential att, när de har mognat, förändra förutsättningarna för konflikter och framtida krigföring.

I krig accelererar den militärtekniska utvecklingen. Förmågan att på kort sikt omsätta nya tekniska lösningar till användbara militära applikationer blir då central, vilket inte minst erfarenheterna från Ukraina visar.

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

Försvarsinnovation är en strategisk förmåga som syftar till att snabbare och bättre än motståndaren kunna hantera militära och försvarsrelaterade problem över tid. En god svensk försvarsinnovationsförmåga utgör en strategisk fördel i fred, kris och krig.

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

Krig i Europa och kapprustning i Asien har tydliggjort vikten av att säkra tillgång till, och säkerställa försprång inom, nya teknikområden. Tillgång till ny teknik är ett säkerhetspolitiskt instrument och en nödvändighet för att säkra framtida konkurrenskraft inom försvarsområdet. Det kan också vara en nyckel till ekonomisk framgång.

Många länder gör stora satsningar på forskning och utveckling samt på integration av nya tekniska lösningar i militära system. Förutsättningar för att utveckla vapensystem på hög teknisk nivå inkluderar tillgång till en avancerad försvarsindustri och kvalificerad infrastruktur för forskning och utveckling. Genom den civila teknikutvecklingen och den ökade globala tillgången till tekniskt kunnande har fler länder än tidigare tillgång till, eller förmåga att utveckla, avancerade vapensystem. Teknikutvecklingen har möjliggjort att mindre och relativt billiga och lättillgängliga system kan sättas samman till mer komplexa vapen med prestanda som överstiger tidigare vapensystem.

Den allmänna teknikutvecklingen drivs idag av såväl privata som statliga aktörer. Det är svårt att förutse hur teknikutvecklingen kommer att påverka samhället framöver. Gränserna mellan militär och civil teknik blir otydligare genom att teknik som traditionellt betraktats som civil får militära tillämpningar och tvärtom. Industri-spionage, även mot civil teknikutveckling, utgör i detta sammanhang ett allvarligt och växande hot.

Den snabba teknikutvecklingen innebär en kontinuerlig påverkan på såväl samhället i stort som den militära operationsmiljön. Inom flera områden går utvecklingen så snabbt att konsekvenserna på längre sikt även av detta skäl är svåra att förutsäga. Den fortsatta digitala utvecklingen är en gemensam nämnare för många teknikområdets utveckling.

Teknikutveckling för militära tillämpningar är ofta resurskrävande och ställer krav på bred teknisk kunskap som få stater kan uppbåda på egen hand. Mängden internationella samarbeten, såväl för teknikutveckling som för utveckling av militära system, ökar därför. Beredningen framhåller att Sverige har goda förutsättningar att både följa med i och bidra till teknikutvecklingen. Samtidigt är det för ett land av Sveriges storlek inte möjligt att genom egen forskning och utveckling driva teknikutvecklingen inom alla, eller ens flertalet, teknikområden. Genom samarbeten och partnerskap

med andra kan ändå kunskap säkras. Inom integritetskritiska områden, det vill säga där kunskapen är känslig och därför inte kan hämtas utifrån eller delas med andra, måste dock Sverige ha egen forskning och utveckling. Det gäller framförallt delar av stridsflygsområdet, undervattensområdet samt sensorer, telekrig och krypto.

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

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

3.1 Exempel på viktiga teknikområden och applikationer

Det finns ett stort antal teknikområden där utvecklingen potentiellt kan få stor påverkan på samhälle och krigföring. Det kan antas att flera teknikområden som kommer att få en stor påverkan på samhället i ett femtonårsperspektiv redan är kända. Forskning och utveckling är idag intensiv inom områden som exempelvis artificiell intelligens (AI), kvantteknik, autonoma system och nya material.

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

balansera varandra. Det pågår ständigt en utveckling av medel och motmedel.

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

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

3.1.1 Artificiell intelligens

Artificiell intelligens (AI) handlar om hur datorer och datorprogram kan erhålla intelligent beteende, där intelligens är förmågan att förstå, analysera och reagera på omgivningen. AI är ett centralt teknikområde som förväntas genomgripande förändra samhället, inklusive försvaret och militär teknik.

Maskininlärning och AI-teknik kommer att ha en stor påverkan på framtidens försvarssystem och militära operationer. Användning av AI för målval, hotidentifiering och analys av stora datamängder är några exempel. AI-system kan exempelvis tränas för att snabbt upptäcka mönster som är svåra eller omöjliga att upptäcka för människor.

Generativ AI, som skapar nytt innehåll i form av exempelvis text eller bilder baserat på maskininlärning utifrån att ha tränats på en stor mängd information, har de senaste åren skapat rubriker med tjänster som *ChatGPT*. Generativ AI kan användas för att exempelvis skapa falska videoinspelningar och nyhetsflöden och utgör därmed ett hot mot demokratin.

AI kan därtill manipuleras, genom att fakta byts ut i modellerna eller genom att lärandet sker med delvis partiska fakta och modellen därmed ger svar som kan påverka uppfattningarna om ett visst fenomen. AI kan således utgöra ett verktyg i påverkansoperationer. Försvarsberedningen framhöll i *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34)

den utmaning vad gäller otillbörlig informationspåverkan och vad denna förväntas innebära för det psykologiska försvaret kommande år.

Behovet av att i en uppkopplad värld hantera och analysera en allt större mängd data har varit en drivkraft för utvecklingen av AI. Viljan att utveckla exempelvis självkörande fordon och digitala assistenter har också drivit på utvecklingen. Försvarsberedningen konstaterar att utvecklingen går mycket snabbt, både vad avser mjuk- och hårdvara. En mängd juridiska och etiska aspekter aktualiseras när nivån på AI utvecklas och appliceras på allt fler områden.

Inom försvar och säkerhet kan AI-lösningar för dataanalys, beslutsstöd och underrättelsetjänst gå igenom stora mängder data på kort tid. Detta kan appliceras på bland annat logistikplanering, sårbarhetsanalys, uppgiftsfördelning, strid, hotanalys och resursplanering. Andra tillämpningar för försvar och säkerhet är händelse- och bildigenkänning, exempelvis för att finna fientliga rörelser eller skilja fiender från de egna. AI kan vidare användas för att på ett realistiskt och dynamiskt vis simulera situationer och fiender i spel och övningar. Så kallade *deep fakes*, av AI genererade bilder, filmer och artiklar utgör både ett verktyg och ett hot.

Slutligen innebär AI som hjälpmedel också andra typer av risker. I en värld där exempelvis allt mer av programmeringen stöds av AI-verktyg som föreslår programkod, blir det viktigt att ta fram nya metoder för att säkerställa så att detta inte leder till att skadlig kod förs in i systemet som utvecklas.

Försvarsberedningen noterar att AI, utöver att vara ett viktigt teknikområde i sig, också påverkar utvecklingen på många andra områden såsom autonoma system, framställning av nya material, cyberkrigföring och otillbörlig informationspåverkan. Beredningen menar att forskningen kring AI och dess påverkan på, och tillämpningar för, försvarsområdet behöver intensifieras. Regeringen bör låta ta fram riktlinjer för AI på försvarsområdet, som också adresserar de särskilda juridiska och etiska problem som följer med AI inom militära tillämpningar. Detta som ett komplement till det arbete som genomförs av regeringens AI-kommission. Framtagandet av riktlinjer bör även syfta till att bidra till internationellt samarbete på området.

3.1.2 Kvantteknik

Kvantteknologi bygger på kvantmekaniken, det vill säga den delen av fysiken som beskriver egenskaperna hos universums minsta, subatomära byggstenar. Kvantteknik innebär bland annat att kontrollera och manipulera dessa byggstenar, och har länge använts i tillämpningar som exempelvis halvledare och laser, och därmed haft en djupgående påverkan på samhällets digitala omvälvning.

Ökad förmåga att kontrollera kvantmekaniska fenomen erbjuder nya möjligheter. Ett exempel är kvantsensorer som kan mäta mycket mindre förändringar i omgivningen än vad dagens sensorer klarar av, och som därmed kan ligga till grund för navigationssystem som är oberoende av satellitsystem. Andra exempel är kvantdatorer som kan göra beräkningar mycket snabbare än traditionella datorer och därmed exempelvis skulle kunna knäcka krypton som hittills ansetts säkra. Vidare kan kvantkommunikation medge mycket säkra kommunikationslinjer vilka inte är möjliga att avlyssna utan att det märks.

Även om det återstår betydande forsknings- och utvecklingsarbete för att realisera den fulla potentialen hos kvanttekniken noterar Förvarsberedningen att den utgör ett teknikområde med potentiellt omvälvande konsekvenser. Det gäller också för den militära sektorn.

3.1.3 Obemannade farkoster och autonoma system

Obemannade farkoster har funnits länge, men har med Rysslands krig i Ukraina fått stor uppmärksamhet. De används för spaning, men också som vapenbärare eller som vapen, och har bland annat påverkat hur förband kan uppträda på slagfältet för att de inte ska bli bekämpade.

Obemannade farkoster kan vara fjärrstyrda, det vill säga styrda av en människa, eller autonoma. Med autonoma farkoster avses här farkoster som kan uppträda utan mänsklig styrning, exempelvis för att söka, identifiera och bekämpa mål. System med olika grad av autonomi är nu alltmer spridda, och utvecklas också i takt med AI-utvecklingen. Autonoma farkoster är dessutom relativt kostnads-effektiva alternativ, vilket bidragit till att användningen på slagfältet har ökat kraftigt.

Flygande obemannade farkoster (*Unmanned Aircraft Vehicles*, UAV:er), som också kallas ”drönare”, finns i alla storlekar från små, enkla med kort räckvidd till stora och avancerade som kan vara i luften under mycket lång tid och flyga långa sträckor. I takt med att sensorer har blivit mindre och bättre kan även mindre drönare utgöra kvalificerade spanings- och verkansplattformar. Flera obemannade flygande farkoster som styrs av en gemensam operatör och agerar i svärmar kan komma att utgöra ett särskilt hot, som mättar luftförsvaret, angriper från flera håll samtidigt eller spanar på ett koordinerat vis. Svärmar av UAV:er kan också kombinera inhämtning, störning och vapeninsats.

Utvecklingen av landbaserade obemannade farkoster innebär särskilda utmaningar, både för att de ska röra sig i en mer komplex miljö och för att de måste kunna interagera självständigt med exempelvis andra fordon. Utvecklingen av landbaserade obemannade farkoster går emellertid framåt. Exempelvis är självkörande fordon på väg att bli en realitet.

Inom den marina domänen utvecklas också obemannade farkoster för att operera såväl på som under ytan. Ukraina har framgångsrikt använt obemannade ytgående farkoster för att angripa ryska fartyg.

Parallellt med utvecklingen av de obemannade farkosterna utvecklas också motmedel i snabb takt inom samtliga domäner. Detta har lett till en militarisering av tekniken för obemannade farkoster, när civila obemannade farkoster inte längre kan verka i operationsmiljön.

Robotik och autonomi är växande teknikområden med potentiellt stor påverkan på den framtida operationsmiljön. System som i allt högre grad är kapabla att identifiera och bekämpa mål utan mänsklig inblandning reser dessutom en rad folkrättsliga och etiska frågor. Frågor kopplade till autonoma vapensystem har sedan 2013 diskuterats inom ramen för Konventionen för vissa konventionella vapen (*The Convention on Certain Conventional Weapons*, CCW). Definitionen av vad som är ett autonomt vapensystem och nivån av mänsklig kontroll som krävs i autonoma system för att kunna följa folkrätten utgör särskilt viktiga aspekter i förhandlingarna. Beredningen betonar att även om vissa typer av vapen förklaras som otillåtna enligt folkrätten, så kan det finnas stater som väljer att inte

respektera detta. Sverige bör därför utveckla förmågan att skydda sig mot otillåtna vapen.

3.1.4 Ryymbaserade system

Rymdområdet är inte ett enskilt teknikområde, utan en allt mer betydande operationsdomän som bygger på utvecklingen av flera teknikområden. Idag utgör rymden en aktiv arena i fred, kris och krig. Natos strategiska koncept betonar rymddomänens betydelse för försvar och avskräckning. EU:s rymdstrategi för säkerhet och försvar har bland annat ambitionen att stärka EU:s strategiska position i rymddomänen och bättre skydda rymdtillgångar. EU inrättade 2021 ett särskilt generaldirektorat för försvarsindustrin och rymdfrågor (*Directorate-General for Defence Industry and Space, DEFIS*) och har också ett särskilt rymdsändebud inom den europeiska utrikestjänsten (*European External Action Service, EEAS*). Samtidigt pågår andra internationella processer för att utveckla och stärka norm- och regelverk för ansvarsfullt nyttjande av rymden. I detta arbete deltar Sverige aktivt.

Rymddomänen används bland annat för satellitkommunikation, spaning och övervakning samt positionering, navigering och tidssynkronisering. Alla dessa områden har stor militär betydelse. Rymdsystem kan också användas för tidig förvarning. En särskilt viktig aspekt är tillgång till rymdlägesbild, det vill säga kunskap om rymdföremål, rymdväderfenomen, jordnära objekt samt, specifikt för militära ändamål, kunskap om rymdunderrättelser och hot mot rymdinfrastruktur.

Utvecklingen av tekniken inom rymddomänen består av flera olika delar. En är kommersialisering, där privata aktörer med sin förmåga till innovation och utveckling av teknik och metoder har effektiviserat rymdsystemen och deras tillgänglighet. Kommersiella system används också av stater i krig och konflikt. Ett exempel är Ukrainas användning av kommersiella tjänster för spaning och satellitkommunikation. Sådan användning innebär också en risk då staten inte har full rådighet över förmågan. Det ökar även risken för att kommersiella rymdsystem av stor betydelse för civila behov kan komma att betraktas som militära mål.

Satelliter utvecklas mot en miniatyrisering där storlek, vikt och inte minst kostnader reduceras samtidigt som prestanda ökar. Parallellt utvecklas förmågor och motmedel mot satelliter, såväl elektromagnetiska och fysiska som cyberbaserade. Att skydda rymdinfrastruktur och tillgång till rymdtjänster blir därför allt viktigare inte minst för de länder som besitter stora rymdresurser, till exempel USA, Kina och Ryssland, samt för EU.

Försvarsberedningen noterar att beroendet av rymddomänen ökar inom alla övriga domäner. Sverige måste utveckla en beredskap för kriser och krig som involverar rymden och hur dessa påverkar Sverige och svensk tillgång till rymdtjänster, och därigenom svensk totalförsvarsförmåga. Sverige har nationellt en förmåga till utveckling, utsändning och drift av satelliter och kan därför inom vissa särskilt strategiskt viktiga områden minska sitt beroende av andra. Rymdbasen *Esrange* bidrar till Sveriges och våra partners forskning, innovation och säkerhet. Den är en strategisk resurs som stärker Natos och EU:s tillträde till rymden. I det omfattande internationella normativa arbete som pågår deltar Sverige också aktivt.

Rymdbaserade system står för förmågor som är viktiga för både de civila och militära delarna av totalförsvaret. Sverige bör vara en viktig bidragsgivare inom Nato avseende såväl kunskap, drift och utveckling av rymdlägesbild som responsiv rymdförmåga. Inom ramen för Natomedlemskapet, och EU-medlemskapet, bör det identifieras var tillgången till dessa förmågor bäst kan säkerställas. Det kan ofta vara genom att en allierad tillhandahåller förmågan eller genom annat internationellt samarbete. Inom vissa strategiskt viktiga rymdförmågeområden anser Försvarsberedningen att Sverige har ett nationellt intresse av egen rådighet över resurserna.

Försvarsberedningen välkomnar det pågående arbetet i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med att under 2024 utveckla en svensk försvars- och säkerhetsstrategi för rymdområdet.

3.1.5 Nya material och avancerad tillverknings teknik

Materialegenskaper är ofta begränsande för teknisk utveckling, varför nya material med unika och nya egenskaper kan få stor påverkan på olika tillämpningsområden. Det gäller allt från elektronik till kläder.

Utvecklingen av ultratunna material, som exempelvis det starka och samtidigt böjliga grafen, kan få tekniska tillämpningar inom en mängd områden, exempelvis energilagring (batterier, kondensatorer), kamouflage (radarabsorbenter), vapentechnik (energetiska material, raketer), skydd (pansar, textilier) och sensorer (ljus, tryck, temperatur, resistens).

Nanomaterial är material med partiklar i nanoskala (10^{-9} m). Dessa material kan ha unika optiska, elektriska, biologiska eller mekaniska egenskaper. Viktiga forskningsområden är bland annat biologiska nanomaterial och kvantprickar.

Metamaterial är sammansatta material som kan framställas så att de uppvisar unika elektromagnetiska egenskaper. De är oftast metallbaserade och möjliggör optiska, akustiska och elektromagnetiska egenskaper som annars inte är möjliga, exempelvis så kallade osynlighetsmaterial som kan leda ljus eller radiovågor runt ett objekt.

Additiv tillverkning (så kallad *3D-printing*) är en tillverknings-teknik som lager för lager bygger upp en tredimensionell komponent med hjälp av plast- och metallpulver eller tråd utifrån en 3D-modell. Tekniken möjliggör tillverkning av mer komplicerade, sammansatta komponenter med ökad funktionalitet. Den lämpar sig för automatisering och tillverkning av identiska produkter men även för tillverkning av små serier och enstaka komponenter. Additiv tillverkning är i militära sammanhang bland annat intressant för reservdelstillverkning, även under fältförhållanden.

Andra viktiga forsknings- och utvecklingsområden inom materialområdet är supraledande material och lättviktskompositer. Militära tillämpningar på dessa områden är till exempel lättare och tåligare soldatutrustning och plattformar, självläkande material som underlättar reparationer och material som möjliggör ny energiteknik och elektronik.

Nya material är en möjliggörare för utvecklingen inom många andra områden som beskrivs i detta kapitel, till exempel rymd- och energiteknik och hypersoniska vapen.

3.1.6 Bioteknik och mänsklig förstärkning

Biotekniken genomgår för närvarande en mycket snabb utveckling, vilket kommer få stor inverkan på ett stort antal teknikområden, och ge upphov till nya industriella processer och nya material. De närmaste tio åren förväntas det bli både lättare och billigare att manipulera biologiska system med hjälp av ny teknik kopplad till bland annat genteknik. Det blir då möjligt att skapa mer komplexa system med integrerade biologiska funktioner.

Exempelvis innebär genmodifiering nya förutsättningar att förändra arvsmassan hos djur, växter och mikroorganismer, även i militär kontext. Patogener (virus, bakterier) skulle kunna anpassas mot vissa befolkningsgrupper. Kopplat till detta bedrivs även forskning om skydd mot genmodifiering samt utveckling av nyare och effektivare metoder för genmodifiering.

Mänsklig förstärkning är samlingsnamnet för tekniker och metoder som är till för att bibehålla eller öka nivån på mänsklig prestation. Detta kan uppnås genom exempelvis kirurgiska ingrepp, genetisk förändring, farmakologiska substanser, nervstimulering, implantat, exoskelett och proteser. Förstärkning kan appliceras utanpå kroppen (icke-invasiv, extern), såsom olika varianter av buren teknik eller inuti (invasiv, intern), såsom implantat. Den externa förstärkningstekniken, såsom förstärkt verklighet (*augmented reality*) och exoskelett är till del redan tekniskt tillgänglig men ännu inte militärt implementerad. Invasiva förstärkningstekniker är förenade med risker för individen och allvarliga etiska problem.

3.1.7 Energi och framdrivning

Framtida energiteknik kommer att få stor betydelse för samhällets utveckling, inte minst i strävandena att minska utsläppen av växthusgaser för att därigenom minska klimatpåverkan. Den teknikutveckling som sker civilt inom energiområdet kommer också att påverka den militära sektorn. Området är till stor del drivet av civil forskning och utveckling.

Forskning och utveckling bedrivs för att finna effektivare lösningar för energilagring, exempelvis nya eller utvecklade typer av batterier och så kallade superkondensatorer som laddas och urladdas

mycket snabbare än batterier. Viktiga försvarstillämpningar är exempelvis effektiva och lättladdade batterier för den enskilde soldaten samt elektriska plattformar som är snabbbladdade med tillräcklig batterikapacitet.

Elektrifiering och nya bränslen för framdrift påverkar även den militära sektorn. I närtid kan hybridelektrisk framdrivning få sitt genombrott för landplattformar även i militära tillämpningar. På längre sikt kan även helelektrisk framdrivning och bränsleceller, i vilka vätgas omvandlas till elektricitet, bli möjlig för landplattformar men även viktigt för flyg och fartyg. Bioteknikens utveckling bedöms på längre sikt kunna ge möjligheter att tillverka drivmedel under fältförhållanden. Anpassning av militära system till gröna bränslen kommer att bli allt viktigare för att säkerställa framdrivning av militära plattformar när samhället fasar ut traditionella bränslen.

Energiomställningen utgör en särskild utmaning för Försvarsmakten som anskaffar plattformar som ska användas under mycket lång tid, upp till flera decennier. Utmaningen i att ställa om gäller markfordon (till exempel stridsvagnar och stridsfordon) men i än högre grad flygplan och fartyg, där den bränsletekniska utvecklingen inte har kommit lika långt.

Energiomställningen påverkar Försvarsmakten även på andra sätt. Sol- och vindenergianläggningar nekas tillstånd om de anses hindrande eller störande för Försvarsmaktens system och verksamheter. Även om dessa slags intressekonflikter är svåra att undvika, och svåra att hantera, så menar beredningen att regeringen behöver fortsätta att arbeta med att bland annat utveckla planerings- och tillståndprocesserna för att underlätta samexistens mellan grön energiproduktion och Försvarsmaktens verksamheter på kort och lång sikt. Från branschhåll efterlyser man en öppnare dialog med Försvarsmakten, vilket sker i våra grannländer.

3.1.8 Elektromagnetiska vapen

I gruppen elektromagnetiska vapen ingår laservapen (*High Energy Laser*, HEL) och mikrovågsvapen (*High-Power Microwave*, HPM). Laservapen genererar en kraftig laserstrålning som när den riktas mot ett mål orsakar intensiv lokal upphettning. Mikrovågsvapen genererar elektromagnetiska pulser med hög toppeffekt som kan

störa eller förstöra elektroniken hos målet. Laservapen behöver träffa exakt för att nå effekt, medan pulserna från mikrovågsvapen sprids över en större rymdvinkel och således slår mer brett.

Utveckling av dessa slags vapen har pågått länge, men har fått förnyat fokus som motmedel mot UAV:er. Praktiskt användbara tillämpningar finns nu demonstrerade för både HEL och HPM. Forskning och utveckling fortgår bland annat med syfte att öka uteffekt och räckvidd för vapnen, men även att utöka de typer av mål som de kan användas mot.

3.1.9 Hypersoniska vapen

Hypersoniska vapen är vapen som rör sig i mycket höga hastigheter (mer än fem gånger ljudhastigheten). Dessa flyger oftast i flacka banor på relativt låg höjd, syns sent på radarövervakning och kan manövreras framför allt i den sista delen av flygningen. Vapnen kan vara glidfarkoster som skjuts upp av en bärraket och därefter glidflyger genom atmosfären på 40–100 km höjd, hypersoniska kryssningsrobotar som flyger med egen framdrivning på 20–30 km höjd eller semi-ballistiska robotar som skjuts i en ballistisk bana och kan styras i sista delen av flygbanan.

Sammantaget innebär dessa egenskaper att hypersoniska vapen ger kort förvarning för den angripne och att de har ett stort potentiellt område där de kan slå ner. Dessa vapen har för den angripne svårförutsägbar flygbana och nedslagsplats. Hypersoniska vapens ökade prestanda ställer stora krav på bland annat måluttagning vilket hittills ofta visat sig vara en av de största utmaningarna i utvecklingen av hypersoniska vapen.

Det finns redan idag operativa hypersoniska vapen, till exempel den ryska Kh-47M2 Kinzjalroboten. Samtidigt pågår också en motmedelsutveckling. Det har också rapporterats att Ukraina vid flera tillfällen har skjutit ner Kinzjalrobotar med luftvärn av typen Patriot.

3.2 Teknikutveckling för det militära försvarets behov

Utvecklingen av militär teknik är en ständig kamp mellan medel och motmedel, driven av de fördelar som uppnås för den som i tillräcklig mängd har tillgång till materiel med bättre funktionalitet och högre prestanda än motståndaren. Militär teknik får också en bredare innebörd genom att teknik som traditionellt har betraktats som civil i allt högre utsträckning också får militära tillämpningar. För att omhänderta den snabba teknikutvecklingen inom vissa områden behöver ny teknik införas löpande för att hålla stridskrafterna relevanta över tid. Detta gäller såväl på kort som på lång sikt.

Erfarenheten från både Rysslands anfällskrig mot Ukraina och från tidigare krig är att tempot i den militärtekniska utvecklingen och nyttjandet av nya tekniska lösningar accelererar i krig. I det längre perspektivet bedömer Försvarsberedningen att flera av de teknikområden som beskrivs i denna rapport när de har mognat kan komma att leda till teknikgenombrott som innebär förändrade förutsättningar för krigföringen. Beredningen understryker samtidigt att teknik som var överlägsen vid införandet snabbt kan bli obsolet eller kräva utveckling av det taktiska uppträdandet för att fortsatt vara relevant på slagfältet. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har också, liksom tidigare krig, visat på behovet att hantera flera generationers teknik samtidigt. Alla teknikområden utvecklas inte lika snabbt.

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

Teknikutveckling i stort drivs och finansieras i dag i hög grad av civila intressen. Detta innebär inte att alla behov det militära försvaret har av teknik och materiel möts av civilt driven utveckling. En militär teknikutveckling krävs för att utveckla specifika militära system, anpassa civil teknik till militära krav samt värdera möjligheter och begränsningar med ny teknik. En egen militär teknikutveckling är också viktig för att förstå teknikutvecklingen och för att tidigt kunna dra slutsatser om vilken påverkan denna har.

Sådan utvecklingsförmåga måste även säkerställas under höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen konstaterar att de militära teknik- och materielförsörjningsprocesserna snabbt behöver kunna dra nytta av civil teknik i utvecklingen av militära förmågor.

Teknikutveckling för det militära försvarets behov har traditionellt bedrivits som en långsiktig och linjär process där ny teknik införts i samband med nyanskaffning av materiel eller i uppgraderingar som genomförts med relativt långa mellanrum. De höga kostnaderna för utveckling av tekniskt avancerade system och den arbetsinsats som krävs för att utveckla ny teknik och avancerade system innebär att teknik- och materielförsörjning även i framtiden behöver bedrivas med långsiktighet. Samtidigt ställer teknikutvecklingstakten krav på förmåga att identifiera nya tekniska möjligheter, både för att möta sedan tidigare identifierade behov och för att nyttja nya möjligheter.

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

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

Snabb teknisk utveckling kommer att få påverkan på slagfältet. Det kommer också att utgöra ett problem vid anskaffning och vidmakthållande av ofta kostsam materiel. Hur försvarsmateriel som utvecklas och anskaffas idag ska kunna stå sig mot morgondagens okända hot blir en avgörande fråga. Modularitet och möjlighet att kontinuerligt uppdatera såväl hård- som mjukvara är potentiella vägar för att hantera detta, men kommer med såväl kostnader som osäkerheter. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar, liksom många tidigare krig, att modern teknik måste kunna anskaffas i tillräcklig mängd, något som kräver avvägningar mellan tekniknivå,

pris och antal anskaffade system. Detta är ett problem för alla aktörer. Kontinuerlig tillförsel av ny teknik i förband innebär att flera teknikgenerationer kommer att användas parallellt. Detta ställer krav på samfunktion (kompatibilitet) mellan olika teknikgenerationer.

Försvarsberedningen konstaterar att framtida förmågor kommer att byggas av kombinationer av ny och mer traditionell teknik. Beredningen anser att utvecklingsprocessen för förmågor och materiel behöver anpassas till teknikutvecklingen för att rymma såväl det materiella arvet i form av redan anskaffade system som ny teknik i samma system. Förmågan att införa civil teknik i militära system är viktig.

Utveckling innebär osäkerhet. Det finns alltid en risk för att sådant som inte gjorts tidigare misslyckas och att utveckling av ny teknik eller en ny tillämpning av befintlig teknik inte visar sig vara framgångsrik eller att det krävs mer tid och resurser än planerat innan resultatet kan användas praktiskt. För att nyttja de möjligheter som ny teknik ger behövs ett förhållningssätt för att hantera dessa risker.

Tillförsel av ny teknik innebär också att Försvarsmakten kontinuerligt behöver arbeta med utveckling av metoder, taktik och organisation.

Försvarsberedningen konstaterar att den snabba tekniska utvecklingen och de konsekvenser ny teknik medför kan behöva omhändertas i den militärstrategiska doktrinen. Exempel på områden är hur teknisk överraskning ska hanteras, det vill säga om en motståndare använder för oss okänd teknik eller teknik på ett överraskande sätt. Det kan också behövas en beskrivning av hur Sverige ska hantera en situation där en motståndare använder ny teknik på ett oetiskt vis.

Försvarsberedningen anser slutligen att Sverige behöver en tydlig inriktning för hur det militära och civila försvaret ska försörjas med teknisk kunskap, såväl genom egen utveckling som genom sådan som sker tillsammans med andra. För en sådan inriktning finns samordningsbehov med såväl den kommande forsknings- och innovationspropositionen som den kommande nationella säkerhetsstrategin.

3.3 Etiska, moraliska och rättsliga aspekter på teknikutvecklingen

Den tekniska utvecklingen innebär möjligheter att utveckla nya typer av vapen och att använda vapen på nya sätt. Detta väcker etiska, moraliska och rättsliga frågeställningar om vad som är försvarbart och var gränsen går för vad som är eller bör vara tillåtet. Försvarsberedningen konstaterar att detta inte är någon ny företeelse utan en naturlig konsekvens av teknikutvecklingen.

Försvarsberedningen konstaterar att vilka vapen och stridsmetoder som får användas i en väpnad konflikt begränsas av den internationella humanitära rätten. Den reglerar vapen och användningen av vapen genom specifika regler, men även genom den humanitära rättens allmänna principer. I Sverige granskas att studier, utveckling, nyanskaffning och modifiering av vapen och stridsmetoder uppfyller de folkrättsliga reglerna (internationell humanitär rätt) av Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.

I dag saknas specifika internationella regelverk för autonoma vapensystem, även om dessa i likhet med alla andra vapensystem regleras av och måste användas i enlighet med den internationella humanitära rätten. Diskussioner har pågått sedan 2013 om att i tillägg till FN:s konvention om vissa konventionella vapen helt förbjuda autonoma vapensystem som saknar mänsklig inblandning i beslutskedjan, så kallade *Lethal Autonomous Weapon Systems* (LAWS), men detta har ännu inte resulterat i någon överenskommelse.

Även inom EU har användningen av autonoma vapensystem diskuterats. En av orsakerna till att ingen internationell reglering har utarbetats är svårigheten att tydligt definiera och avgränsa vilka vapensystem ett sådant regelverk ska omfatta.

Ett annat område förenat med risker och etiska frågeställningar är invasiva metoder för mänsklig förstärkning. Detta berör bland annat vad som är acceptabelt att utsätta egna soldater för. Det finns i dag bara en begränsad internationell diskussion kring reglering av metoder för mänsklig förstärkning jämfört med vad som är fallet för autonoma vapensystem. Den internationella regleringen behöver utvecklas med grund i internationella regelverket för mänskliga rättigheter, inklusive FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter med följdkonventioner samt Europakonventionen och

dess tilläggsprotokoll. Ur ett svenskt perspektiv behöver hänsyn även tas till bland annat regeringsformens skydd mot påtvingad medicinsk påverkan samt medicinsketiska aspekter.

Folkrätten i fred och folkrätten i krig gäller när ny teknik införs. Stater är alltid folkrättsligt förpliktade att granska och avgöra om användandet av ett nytt stridsmedel eller en stridsmetod skulle vara förenlig med folkrätten. Försvarsberedningen anser att Sverige måste fortsatt aktivt delta i det internationella arbetet kring normer och regelverk för militär användning av ny teknik och nya typer av vapen, med folkrätten som grund.

Samtidigt noterar beredningen att viljan och tröskeln att använda viss typ av teknik eller vissa typer av vapen skiljer sig mellan mer auktoritära stater och demokratier. De normer och regelverk som utvecklas behöver därför innehålla internationella överenskommelser och kontrollregimer för att skapa förtroende. Sverige, i samverkan med allierade, måste också förstå och kunna försvara sig mot hela spektrumet av ny teknologi och förstå hur detta kan nyttjas och integreras i militära förmågor av auktoritära stater som exempelvis Ryssland och Kina. Detta gäller även system och vapen som vi inte själva avser utveckla.

Sammantaget anser Försvarsberedningen att det är viktigt att ny teknik kan användas i utvecklingen av det militära försvaret. Samtidigt måste tekniken och dess användning vara förenlig med folkrätten. Försvarsberedningen vill också framhålla betydelsen av att Sverige fortsatt tar hänsyn till etiska och moraliska aspekter på ny teknik i krig.

3.4 Innovationsförmåga

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten *Kraftsamling* att en utvecklad samverkan inom och mellan försvarsföretag, övrigt näringsliv, lärosäten och myndigheter kan öka takten i försvarsinnovationen. Detta bidrar till Sveriges försvarsförmåga men också till en ökad konkurrenskraft i försvarsföretagen och därmed till att stärka Sveriges säkerhetspolitiska position.

Försvarsberedningen anser att Sverige som högteknologiskt land, med en stark försvarsindustri, genom forskning och innovation

måste dra full nytta av den tekniska utvecklingen för att stärka försvarsförmågan.

Försvarsinnovation är en strategisk förmåga som syftar till att bland annat snabbare och bättre än motståndaren kunna hantera militära och försvarsrelaterade problem över tid. En stark svensk försvarsinnovationsförmåga utgör en strategisk konkurrensfördel till nytta för försvar och säkerhet i fred, kris och krig.

Innovationskulturen inom svensk försvarssektor behöver utvecklas för att korta ledtider då det gäller att hitta och implementera lösningar på militära problem. Försvarsberedningen anser att samverka mellan den civila sektorn och försvarssektorn, i syfte att etablera arbetssätt som snabbt identifierar och nyttiggör teknik till gagn för Sveriges försvarsförmåga och motståndskraft, måste stärkas. Detta ställer också krav på en väl fungerande dialog mellan staten och näringslivet.

Försvarsberedningen välkomnar regeringens försvarsinnovationsinitiativ och uppdraget till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att identifiera banbrytande tekniker samt uppdraget till Försvarsmakten och Vinnova att inrätta ett militärt innovationsprogram för att främja civil-militära synergier.

Försvarsberedningen bedömer att såväl arbetet med att identifiera banbrytande tekniker som arbetet med att etablera ett innovationsprogram behöver utökas till att omfatta fler myndigheter, till exempel Vetenskapsrådet.

3.5 Internationellt samarbete

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

Europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF), Natos nyligen upprättade fond för innovation (*NATO Innovation Fund*, NIF) och Natos plattform för teknikutveckling och innovation (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*,

DIANA) är exempel på samarbeten för att driva gemensam forskning och teknikutveckling.

Försvarsberedningen konstaterar att teknisk kunskap inom ett land kan ha ett säkerhetspolitiskt värde genom att det gör landet attraktivt att samarbeta med. Förmåga att skydda egen och andras tekniska kunskap är nödvändig för att bibehålla tekniskt försprång men också för att vara en trovärdig och attraktiv samarbetspartner.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör fortsätta samarbetet med andra länder samt inom EU och Nato för att identifiera, analysera, utveckla och implementera ny teknik. Detta gynnar både svensk försvarsförmåga och Sveriges säkerhetspolitiska relationer.

Inom integritetskritiska områden omgärdas verksamhet och kunskap av sekretess och det är svårt att få ta del av resultat från internationell forskning och teknikutveckling. Andra länders bedömningar, hur de väljer att begränsa information och kunskap och vilka aktörer de väljer att samarbeta med inom integritetskritiska områden är en yttre begränsning för vilken kunskap och teknik som Sverige kan ta del av från andra. På motsvarande sätt finns det idag områden som bedöms vara integritetskritiska där Sverige dels utvecklar kunskap, teknik och produkter nationellt, dels begränsar hur vi delar kunskap och information. Ett sådant exempel är telekrigsområdet.

Försvarsberedningen konstaterar att det inom Nato bedrivs forskning, utveckling och innovation av såväl Natos internationella stab som *Science and Technology Organization (STO)*, *Allied Command Transformation (ACT)* och *Conference of National Armament Directors (CNAD)*. Deltagande i dessa format ställer krav på nationell samordning.

Utvecklingen av civil och militär teknik är nära sammankopplad och internationellt samarbete inom det civila området, exempelvis avseende innovation, forskningsfinansiering och reglering av ny teknik, påverkar i längden även förutsättningarna för militära applikationer. EU är i dessa frågor ett centralt forum.

4 Iakttagelser från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

Den ryska aggressionen mot Ukraina har pågått i mer än tio år och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är inne på sitt tredje år. Det storskaliga krig som följt på den fullskaliga invasionen illustrerar många av de påfrestningar som Sverige och övriga Natoallierade kan ställas inför i händelse av krig. Försvarsberedningen understryker därför vikten av kontinuerlig analys av Rysslands krig i Ukraina som underlag för den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret samt för det fortsatta stödet till Ukraina.

Försvarsberedningen redogör i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport* (Ds 2023:19) för ett antal iakttagelser från den fullskaliga invasionens första år. I *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) redogör beredningen vidare för iakttagelser med fokus på det civila försvaret.

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

Försvarsberedningen noterar det regeringsuppdrag som givits åt Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att redovisa sina analyser avseende erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina och hur

dessa kan tas tillvara (Fö 2023/01325). Uppdraget ska slutredovisas den 7 juni 2024.

4.1 Krigets utveckling till och med våren 2024

Vid tiden för Rysslands illegala annektering av Krim 2014 hade det ukrainska försvaret låg förmåga. Visserligen hade Ukraina redan före 2014 en av Europas största försvarsmakter. Många förband, de flesta med anor från Sovjettiden, hade dock gammal och dåligt underhållen materiel, var bristfälligt övade och var i många fall inte tillräckligt uppfyllda med personal. 2013 hade Ukrainas regering beslutat att värnplikten skulle ersättas av ett yrkesförsvaret, men beslutet revs upp och som en reaktion på den ryska aggressionen på Krim återinfördes värnplikten 2014. En upprustning av det ukrainska försvaret påbörjades och Ukrainas parlament beslutade att överge landets officiella ställning som alliansfritt. Ukraina, som varit anslutet till Natosamarbetet Partnerskap för Fred sedan 1994, inledde ett närmare Natosamarbete med gemensamma övningar, modernisering av sambandssystem och logistik samt utveckling av cyberförsvaret. Sedan 2019 stipulerar Ukrainas konstitution att landets europeiska och euroatlantiska kurs är oåterkallelig. Personal från framför allt USA, Kanada och Storbritannien engagerade sig i utbildningen av ukrainska soldater och förband.

I den ukrainska statsbudgeten för 2015, första året efter Rysslands illegala annektering av Krim och krig i östra Ukraina, ingick anslag för en försvarsmakt omfattande 230 000 personer. 2018 slog Ukraina fast i lag att försvarsutgifterna måste uppgå till minst fem procent av bruttonationalprodukten (BNP). Försvarsutgifterna steg enligt fredsforskningsinstitutet Sipri från 1,6 procent av BNP 2013 till över fyra procent 2020. Ukraina antog 2021 en nationell säkerhetsstrategi vars centrala mål var ett allomfattande och i förväg förberett försvar, baserat på avskräckning, motståndskraft och samverkan.

I samband med Rysslands fullskaliga invasion 2022 hade Ukraina åtta års erfarenhet av Rysslands illegala annektering av Krim och krig i östra Ukraina och var betydligt bättre rustat och förberett. Ukrainas armé disponerade då ett 30-tal mekaniserade brigader, fler än 120 artilleri- och raketartilleribataljoner samt ett stort antal luft-

värnsbataljoner. Utöver arméns operativt rörliga förband hade territorieförsvaret organiserats i drygt 25 infanteriregementen, vardera bestående av bland annat sex till tio skyttebataljoner. Det ukrainska flygvapnet bestod av totalt cirka 100 operativa stridsflygplan samt cirka 250 helikoptrar vid sidan om transportflyget. Den ukrainska marinen i Svarta havet, som hade decimerats i samband med den ryska illegala annekteringen av Krim, disponerade 16 ytstridsfartyg och fem marinbrigader.

Försvarsberedningen redogör i *Allvarstid* för utvecklingen under den fullskaliga invasionens första år. Tidigt 2022 etablerade ryska stridskrafter kontroll över ukrainska områden i norra, östra och södra Ukraina. Redan hösten 2022 började återtagande av förlorad terräng och Ukraina hade i slutet av 2022 lyckats återta alla ockuperade områden i norr och tvingat bort den ryska armén från Kiev-, Tjernihiv-, Sumy- och Charkivregionerna. I Svarta havet genomförde Ukraina en kustförsvarsoperation och förhindrade en rysk landstigning mot Odesa-området. Den ockuperade Ormön sydväst om Odesa, varifrån Ryssland effektivt kunde kontrollera och bekämpa ukrainsk sjöfart, återtogs. Trots den lyckade ukrainska motoffensiven kontrollerade Ryssland i slutet av 2022 fortsatt en sjättedel av det ukrainska territoriet.

Den ukrainska motoffensiven under våren och sommaren 2023 förmådde inte bryta igenom de då befästa och minerade ryska linjerna och ledde inte till att några större områden kunde återtas. En ukrainsk framgång under 2023 var de lyckade attackerna mot den ryska svartahavsflottan som med delar tvingades dra sig bort från sin bas på Krimhalvön efter det att flera fartyg sänkts vid kaj eller till havs, vilket medförde ett mer restriktivt agerande av den ryska marinen i västra Svarta havet.

Förmågan att genomföra gemensamma samordnade operationer i mark-, sjö-, luft-, rymd- och cyberdomänerna har hittills visat sig vara problematiskt för både Ryssland och Ukraina. Kriget har sedan senare delen av hösten 2022 utvecklats till ett utnötnings- och ställningskrig där ingen av parterna hittills lyckats vinna några större terrängpartier genom offensiva markoperationer, och inte heller lyckats etablera luft- och sjöherravälde. Stridshandlingar bortom den direkta konfrontationslinjen sker främst genom fjärrbekämpning med ballistiska robotar, kryssnings- och patrullrobotar samt cyberangrepp och specialförbandsoperationer.

Ukrainas tidiga och framgångsrika motstånd bedöms varit helt avgörande för att mobilisera utländskt stöd. Iakttagelser från kriget i Ukraina visar tydligt på värdet av förberett motstånd, av internationellt samarbete och av utländskt stöd, men visar också på effekterna i, och betydelsen av, markdomänen vid ett krig om territorium syftande till politisk kontroll.

4.2 Resursförbrukning och uthållighet

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

Kriget påverkar hela det ukrainska samhället, har stor negativ miljöpåverkan och orsakar den ukrainska civilbefolkningen enorma umbäranden. Såsom Försvarsberedningen beskriver i *Allvarstid* och *Kraftsamling* har civilbefolkningen attackerats målmedvetet och urskillningslöst. Enligt *Kyiv School of Economics* hade i februari 2024 ukrainsk infrastruktur till ett värde av 151 miljarder dollar förstörts sedan den fullskaliga invasionen startade.

Rysslands storskaliga krig i Ukraina pekar på vikten av tillräckliga förbandsvolymen för att uthålligt kunna bjuda motstånd under lång tid, liksom på betydelsen av logistik, kapacitetsbyggande och försörjningsflöden. Försörjningskedjorna för ammunition och sjukvård har varit särskilt belastade och är en stor ansträngning för både Ukraina och Ukrainas stödjande parter, men också för Ryssland.

4.2.1 Personell uthållighet

På båda sidor har mycket stora förbandsvolymen satts in i strid. Kriget har skapat enorm förödelse samt förbrukat mycket stora personella resurser på både ukrainsk och rysk sida. Enligt beräkningar presenterade i amerikanska medier hade över 300 000 ryska soldater stupat, sårats, tillfångatagits eller rapporterats som saknade fram till december 2023. Siffrorna är osäkra och det förekommer både högre och lägre uppskattningar beroende på källa. Än

mer osäkra är motsvarande siffror för ukrainska förluster som också de bedöms ha varit omfattande, om än inte lika stora som de ryska.

Även civilbefolkningen i Ukraina har drabbats hårt. Enligt FN hade i november 2023 minst 10 000 civila dödats och 18 500 sårats sedan den fullskaliga invasionen inleddes. Siffrorna gäller endast de fall som verifierats av FN, som anger att den faktiska siffran troligen är betydligt högre.

Ryssland har över tid uppvisat en fortsatt förmåga att ersätta förlorad personal och sätta upp nya förband genom att både mobilisera reservister och rekrytera frivilliga men också genom att engagera privatarméer och mer eller mindre tvångsrekrytera från landets fångelser.

I april 2024 antog Ukraina en ny mobiliseringslag, som ska göra det enklare att med plikt kalla in soldater till krigstjänstgöring. Lagen är efterfrågad av landets militärledning då det i praktiken inte finns några reserver och de flesta rekryterade frivilliga soldaterna hade våren 2024 inte fått några längre permissioner på två år.

Erfarenheten från kriget i Ukraina understryker betydelsen av redundans avseende personal. Den understryker även betydelsen av att över tid ha säkrat tillgången till officerare och befäl, att kunna mobilisera utbildade reserver och att kunna genomföra utbildning av ersättningspersonal även under krig. Sist men inte minst understryker den vikten av uthållighet för att ha en faktisk försvarsförmåga.

4.2.2 Materiell uthållighet

De ryska materiella förlusterna uppskattas vara mycket omfattande. Flygplan, helikoptrar, fartyg, artilleripjäser, ledningsplatser och inte minst stridsfordon och stridsvagnar har förbrukats i stor mängd. Enligt brittiska källor uppgick fram till våren 2024 den ryska samlade förlusten av stridsvagnar till fler än 2 600 samt av andra typer av pansarfordon till cirka 4 900. Hittills har de ryska styrkorna kunnat ersätta förlorad materiel genom att använda lagerhållen, oftast äldre materiel, samtidigt som den ryska krigsindustrin går på högvarv och har mångdubblat sin produktion. Ryssland har även fått substantiellt stöd med materiel från Iran och Nordkorea samt visst stöd från Kina.

De materiella förlusterna har varit omfattande även för Ukraina som än så länge i stort har kunnat ersätta förlorad materiel bland annat med hjälp av västerländskt stöd samt genom att nyttja lagerhållen äldre materiel. Ukraina, liksom Ryssland, bedöms ha en väl utvecklad reparationstjänst och tillgång till reservdelar vilket är en viktig faktor för materiell uthållighet. Trots detta överstiger förbrukningen och de samlade ukrainska behoven vida det som västvärldens samlade försvarsindustrier förmår tillverka med nuvarande kapacitet. Som exempel noterar Försvarsberedningen de uppgifter som gör gällande att Ukraina på två veckor i invasionens inledande fas förbrukade lika mycket 155 mm ammunition som USA vid samma tidpunkt hade kapacitet att tillverka på ett år.

4.2.3 Produktionskapacitet, lagerhållning och flöden

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

Vad gäller moderna produkter kan det vara rimligt att inom vissa produktsegment anta en fördubblad produktion på några års sikt. Detta förutsätter dock i flera fall att nya produktionslinjer etableras samt att försörjningskedjan av komponenter och delsystem kan säkras.

När det gäller äldre system som väst har tillhandahållit Ukraina kan dessa inte nyproduceras, eller i bästa fall produceras först om några år. I vissa fall har man tvingats att utveckla och certifiera en i princip från grunden ny konstruktion, eftersom tidigare använda komponenter, delsystem och i vissa fall råvaror inte längre finns att tillgå.

Ryssland har trots sanktioner samt korrupktion och andra kritiska sårbarheter visat sig ha en fortsatt hög produktionskapacitet för krigsmateriel. Utvecklingen i Ryssland vittnar om en större rysk samhällsomställning för att möjliggöra en fortsatt långsiktig krigsinsats och militärindustriell produktion. Rysslands rustningsindustri

omfattade våren 2024 runt 1 300 företag med totalt två miljoner anställda.

Ukraina var inledningsvis beroende av vad som fanns av tillgänglig materiel och förnödenheter i egna lager. Ukraina hade vid tidpunkten för den fullskaliga invasionen stora lager av före detta sovjetisk materiel och ammunition, vilket skulle visa sig bli en viktig faktor för möjligheten att försvara landet under krigets inledning.

Ryssland bedöms fortfarande ha omfattande lagernivåer, men brister i försörjningskedjan avseende bränsle, ammunition och livsmedel har i flera fall visat sig vara gränssättande. Underhållstransporter via järnväg bedöms fungera väl, men bortom järnvägs-terminalerna är Ryssland beroende av en underdimensionerad och illa underhållna lastbilspark. Därtill bedrivs omlastning till stor del manuellt vilket är både tids- och resurskrävande. Den ryska räckvidden bortom järnvägen är mindre än vad som tidigare antagits, snarare 150 km än 300 km och lastbilstransporter är sårbara. Övriga sårbarheter i den ryska underhållskedjan, som Ukraina har utnyttjat, är till exempel upplag och omlastningsplatser för bränsle och ammunition, broar och vägnät.

Iakttagelserna från kriget i Ukraina understryker betydelsen av redundans avseende materiel och förnödenheter. Den visar också betydelsen av lagerhållning, produktionskapacitet av ammunition, reservdelar och andra förnödenheter samt väl fungerande logistikflöden för en uthållig och därmed reell försvarsförmåga.

Vidare bedöms kapaciteten att ta emot stöd från partnerländer hittills ha varit avgörande för Ukraina. Stödet har präglats av logistiska problem, inte minst i fråga om säkra logistikflöden till och från Ukraina, inklusive omlastningspunkter. Erfarenheten indikerar att det för ett fungerande logistikstöd krävs fysisk infrastruktur, reparationsresurser, skydd och bevakning samt resurser för logistikledning.

4.3 Ledning, underrättelser och telekrig

4.3.1 Rymddomänen

Ryssland bedöms ha ledningssystem som nyttjar såväl civil teknik, exempelvis *Glonass* (motsvarigheten till GPS) och mobilnät, som militär teknik. Ryssland har även tillgång till rymdsystem inom de flesta tillämpningar, till exempel för spaning, kommunikation och positionsbestämning, men det är i nuläget svårt att bedöma i vilken grad denna rymdförmåga haft betydelse för den ryska krigföringen.

Rymddomänen har dock spelat en viktig roll för ukrainsk del, både genom nyttjande av kommersiella rymdtjänster och genom stöd från andra nationers rymdsystem.

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

De ukrainska underrättelsetjänsterna har under kriget präglats av ett högt tempo i delgivningen där understöd i rymddomänen visat sig vara oundgängligt. Även nyttjandet av öppna källor och nyttjandet av maskininlärning och artificiell intelligens för analys av geografisk information har varit framgångsfaktorer. Högupplösta satellitbilder har haft ett stort mervärde för Ukraina, även inom ramen för strategisk kommunikation.

Samtidigt har vissa rymdförmågor visat sig ha begränsningar. Ryska motmedel mot navigeringssystemet GPS är ett sådant exempel vilket resulterat i problem med att precisionsbekämpa med GPS-styrda vapensystem. Ryssland innehar och utvecklar också rymdbaserade vapen som kan bekämpa satelliter, men denna förmåga har ännu inte utnyttjats.

4.3.2 Telekrig

Även de sofistikerade västliga lednings- och underrättelsesystem som används i Ukraina har visat sig sårbara för rysk elektronisk krigföring. Kriget i Ukraina har visat att den ryska telekrigsförmågan

fortsatt varit prioriterad och att den utgör ett effektivt verktyg för både störning, skydd och som en del i bekämpningskedjan.

Ukrainska erfarenheter visar att ett delegerat mandat för att nyttja telekrigssystem i snabbt uppkomna situationer kan ge stora effekter mot exempelvis inkommande precisionsstyrda markmålsvapen. Enkla burna telekrigssystem i kombination med plattformintegrerade mer kvalificerade system har för ukrainska förband gett en balans mellan yttäckning och kvalitet.

Telekriget mot obemannade flygande farkoster (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV) har varit intensivt från båda sidor genom att störa systemens styrsignaler. Båda sidor har nyttjat störning av rymdbaserade positionsbestämningssystem, till exempel GPS. Ryssland har tidvis stört radiofrekvenser så kraftigt att varken Ukraina eller Ryssland lokalt kunnat använda sina obemannade farkoster. Försvarsberedningen kan konstatera att GPS-störningar också har skett i Östersjöområdet och på Nordkalotten.

4.3.3 Internet och mobiltelefoni

Trots den ryska telekrigsförmågan och andra motåtgärder har tillgången till internet och mobilkommunikation inte helt slagits ut. En orsak kan vara att ryska förband själva dragit nytta av det ukrainska mobilnätet. Tillgången till internet och mobil kommunikation vid fronten är generellt sett lika hög som i storstäder. Ukraina har skapat robusthet genom integrering av internetleverantörer tillsammans med skyddsåtgärder för fast it- och telekominfrastruktur samt genom satsningar på omfattande reparationsresurser. Ukraina har en stor telekom- och internetindustri med många leverantörer. Efter februari 2022 tillkom även stöd från andra staters rymdbaserade system, vilket i viss mån har kompenserat för förstörd telekominfrastruktur.

Mobiltelefoni har blivit ett viktigt verktyg i kriget i Ukraina för att sprida och få information och underrättelser. Ukraina har nyttjat både statliga och privata applikationer för mobiltelefoner, exempelvis i syfte att spara officiella dokument digitalt, lösa myndighetstjänster samt ge försvaret information om fientlig aktivitet. Digitaliseringen har även medfört en minskad byråkrati samtidigt som den medfört risk vad avser att säkra informationen.

Hela samhället och civilbefolkningen har agerat sensorer, där kombinationen av lokalkännedom, privata UAV och mobiltelefoner har utgjort ett stort stöd. För att tillgodose såväl lednings- som underrättelsebehov har Ukraina använt diverse mobilapplikationer för kommunikation och framgångsrikt bland annat upprättat programvaran ”Delta” som agerar som en nyckellänk i kedjan från rå spaningsdata till bekämpning.

Nyttjandet av mobilnätet innebär en påtaglig fara för pejling och utgör därmed en risk för bekämpning av till exempel fientligt artilleri, men Ukraina har i detta fall ofta prioriterat tempo före sekretess och minimering av risk för pejling. Mobilkommunikation ersätter inte militära ledningssystem, men kan utgöra en gränsyta mellan olika ledningsnivåer för att skapa redundans.

4.3.4 Totalförsvarssamordning

I *Kraftsamling* framhöll Förvarsberedningen de ukrainska erfarenheterna då det gäller behovet av totalförsvarssamordning på samtliga ledningsnivåer för att få full effekt av civilt stöd till militära förband såväl som av militärt stöd till det civila samhället. Genom en omfattande utveckling av civil-militär samverkan i Ukraina har nationell förmåga till snabb anpassning kunnat byggas upp. Systemet bygger på konstant beredskap och dialog mellan civila och militära parter med potentialen att samordna gemensamma aktiviteter för att hantera fientliga angrepp. Systemet involverar också enskilda medborgare. Ukraina har till exempel framgångsrikt nyttjat olika mobilapplikationer, privata såväl som offentliga, för att varna och informera civilbefolkningen.

4.4 Striden i markdomänen

4.4.1 Förbandsvolym

Förvarsberedningen konstaterar att krigföringen i Ukraina har kännetecknats av typiska och sedan tidigare kända drag för konventionell krigföring med tyngdpunkt i markdomänen.

Som beredningen beskrev i *Allvarstid* har ryska förband, i enlighet med sin doktrin, med stor brutalitet och urskillningslös massiv eldkraft attackerat såväl civila objekt som militära mål. Reguljära förband och paramilitära organisationer som Wagnergruppen har systematiskt och folkrättsvidrigt nyttjat våld mot krigsfångar och civilbefolkning syftande till att skapa lidande och därigenom försöka bryta den ukrainska befolkningens försvarsvilja.

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

Ukrainska armén upprätthåller volymen genom att vid sidan av de mekaniserade manöverförbanden hålla ett stort antal skyttebataljoner, organiserade i omkring 25 territoriella infanteriregementen. I inledningen av kriget visade sig infanteri med pansar- och luftvärnsrobotar, understödda av drönare och artilleri, effektiva i försvarsstriderna norr om Kiev mot mekaniserade förband i bebyggelse och betäckt terräng. Ryska förband tvingades till strid vilket drev upp förbrukningen av bränsle och ammunition, samtidigt som det vägbundna underhållet kunde bekämpas med artilleri och pansarvärnseld vilket medförde att anfallståternas framryckning avstannade.

4.4.2 Fältarbeten

Efter det första året av den fullskaliga invasionen, som präglades av offensiv och rörlig krigföring, har fältarbeten vid försvar visat sig vara en av nyckelfunktionerna. Detta särskilt som massiv eldkraft, främst i form av artilleri, spelat en stor roll på slagfältet och motiverat fältarbeten för överlevnad. Infanteri i fältbefästningar är svåra att bekämpa med konventionellt artilleri. Från dessa befästningar är pansarvärnseld i kombination med artilleri och UAV-attacker, kompletterad med minfält, effektiva hinder mot framryckande mekaniserade förband, särskilt i de fall förbanden saknat tillräckligt understöd.

Fördröjande fältarbeten med minor kombinerat med indirekt eld har varit omfattande och blivit en påtaglig beståndsdel i kriget. Inte

minst har försvarsställningar med starka mineringar och understödda av artilleri visat sig mycket svåra för båda sidornas förband att forcera i sina försök att vinna respektive återta territorium.

Förbindelser över vattendrag har upprättats, både för att ersätta utslagna broar och för att skapa förbindelser på nya platser där operativa och taktiska behov förelegat. Båda sidor har strävat efter att snabbt bekämpa upprättade förbindelser. Då dessa gång på gång har behövt byggas upp på nytt har detta krävt god tillgång till bromateriel samt tillgång till uthålliga, eller en stor kvantitet av, förbindelseförband.

4.4.3 Min- och ammunitionsröjning samt miljöpåverkan

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

Rysslands krig i Ukraina har visat på hur hotet från oexploderad ammunition och minor påverkar totalförsvaret med ett resurskrävande röjningsarbete i svår hotmiljö. För att lösa dessa fältarbetsuppgifter har Ukraina nyttjat både militära och civila resurser.

Enligt den ukrainska regeringen är uppåt 174 000 kvadratkilometer påverkade av minor och oexploderad ammunition. Som Försvarsberedningen redogjorde för i *Kraftsamling* är det komplicerat och oerhört tidskrävande att röja och säkra dessa områden, men det är en förutsättning för återuppbyggnaden av landet.

Kriget har även på andra sätt inneburit omfattande negativa effekter för miljön. Oexploderad ammunition läcker tungmetaller i bördig mark. Attacker mot raffinaderier, kemiska anläggningar, industriella depåer och rörledningar leder till föroreningar av luft, vattendrag och marker. Krigets konsekvenser för miljön kommer att bestå i många år.

4.4.4 Indirekt eld

För Ukraina har förmåga till precisionsbekämpning i nära realtid på stort avstånd genom tillgång till vapensystem som raketartillerisystemet HIMARS (*High Mobility Artillery Rocket System*) och

långskjutande artillerisystem som Archer med artillerigranaten *Excalibur* visat sig vara betydelsefullt. Systemen möjliggjorde, framför allt initialt, en snabb och effektiv bekämpning av taktiskt och operativt betydelsefulla mål på ett djup bortom den direkta frontlinjen. Genom att slå ut exempelvis broar, pontonbroar, färjor, överskeppningspunkter, staber och ledningsplatser, underhållsplatser och ammunitionsupplag, artilleri och robotförband har Ukraina vid flera tillfällen lyckats begränsa den ryska förmågan att nyttja sitt artilleri på ett effektivt sätt samt försvårat för ett ansträngt ryskt logistiksystem. Därigenom har ukrainska förband hindrat, eller avsevärt fördröjt, rysk framryckning.

En väl fungerande organisation för att upptäcka, lokalisera och identifiera mål, snabbt och med hög precision, samt för att fatta och kommunicera bekämpningsbeslut är en förutsättning för att effektivt kunna använda dessa bekämpningssystem.

Effekten av GPS-styrda precisionsvapen har dock nedgått efterhand som Ryssland utvecklat sin förmåga att störa GPS. De ryska förbanden har också anpassat sin taktik och till exempel spridit underhållsbaser, ledningsplatser och staber eller grupperat dessa på ett längre avstånd från frontlinjen, vilket minskat risken för upptäckt och därmed bekämpning av långräckviddigt artilleri men med konsekvensen att försörjningsflödet har försvårats.

Samtidigt som markburna precisionssystem visat sig vara värdefulla talar iakttagelser från Ukraina för att konventionellt artilleri fortfarande är ett mycket verkningsfullt vapen. Ryssland använder regelmässigt massiv eldgivning från artilleri och raketartilleri för att bekämpa ukrainska positioner och stödja taktiska framryckningar. Över 80 procent av ukrainska förluster fram till våren 2024 uppges ha orsakats av artilleribeskjutning. Precisionsvapen kompletterar, men kan inte ersätta, den stora mängd artilleriförband med reguljär ammunition som krävs vid storskalig markstrid.

4.5 Striden i luftdomänen

4.5.1 Luftförsvaret

Den ukrainska militärledningens beslut att dagarna före inledningen av den fullskaliga invasionen sprida flygstridskrafterna, luftvärn och vissa arméenheter från eller inom sina normala fredsbaser förhindrade troligtvis ett för Ukraina katastrofalt utfall av de inledande ryska flyg- och robotattackerna. Ryssland nyttjade initialt vid sidan om attacker med robotar även attackföretag med stridsflyg och lyckades inledningsvis begränsa det ukrainska luftförsvaret.

Under inledningen av invasionen visade sig ryskt stridsflyg vara effektivt. Observationer gör gällande att jaktstrider ägde rum de första veckorna där Ryssland snabbt visade sig överlägset både i kraft av numerär och teknik. Särskilt rysk tillgång till aktiva radarjaktrobotar, vilket Ukraina saknade, bedöms ha bidragit till ryska initiala framgångar.

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

Ukraina uppges före kriget ha varit det näst mest luftvärnstäta landet i Europa med bland annat 250 eldenheter S-300/SA-10. Detta är ett rörligt luftvärnsrobotsystem med lång räckvidd och med kapacitet att förutom stridsflyg också bekämpa kryssningsrobotar och, med senare versioner, ballistiska robotar. Systemet togs i bruk av Sovjetunionen redan 1979 och har i flera steg utvecklats sedan dess. Det ukrainska luftvärnet har med stöd från väst efterhand kompletterats med främst burna luftvärnsrobotar (så kallade *Man-Portable Air Defense Systems*, MANPADS) men också med mer avancerade system, till exempel det moderna Patriotsystemet och det äldre Hawksystemet.

Bara några veckor in i den fullskaliga invasionen tvingades ryska flygföretag flyga på låg höjd för att inte bekämpas av i första hand

det utspridda och rörliga S-300-systemet. Samtidigt innebar förekomsten av olika burna luftvärnsrobotar och andra rörliga luftvärnsystem att ryska flygföretag, både med stridsflyg och helikoptrar, bortom frontlinjen över ukrainskt kontrollerat territorium blev oöverkomligt kostsamma. Därför övergick Ryssland till att endast använda kryssnings- och ballistiska robotar samt patrullrobotar för att bekämpa mål på djupet i Ukraina.

Antalet burna luftvärnsrobotar tillgängliga för de ukrainska styrkorna uppges vara det främsta skälet till att ryska helikoptrar lidit stora förluster. Ryska helikoptrar användes försiktigt efter inledande förluster under den fullskaliga invasionens första tid. I de mer statiska striderna under 2023 och 2024 har attackhelikoptrar åter börjat användas mer frekvent för att slå tillbaka ukrainska anfäll mot ryska försvarsställningar.

Ukraina lyckades efter den initiala ryska attacken reorganisera och omgruppera sitt luftvärn. Genom att använda flera olika typer av luftvärnssystem, även eldrörssystem, kunde Ukraina prioritera att gruppera S-300 system närmare städerna som skydd mot alla typer av robotar, något som systemet visat sig vara mycket effektivt för. Öppna källor gör gällande att ukrainskt luftvärn i mitten av juni 2022 sköt ner närmare 50–60 procent av inkommande kryssningsrobotar. Andelen nedskjutna robotar bedöms efter detta ha ökat. Ett vidmakthållande av denna förmåga förutsätter fortsatta ammunitionsleveranser till Ukraina.

Det ukrainska flygvapnet har efter de inledande striderna undvikit att operera utanför egenkontrollerat territorium. Det har därför fått en underordnad roll i luftförsvaret jämfört med luftvärnet. Hypersoniska och ballistiska robotar kan endast bekämpas med kvalificerade luftvärnssystem.

Hög ammunitionsförbrukning och förluster har skapat ett behov av att tillföra Ukraina västerländska luftvärnssystem. Vidare har det utökade ryska användandet av fjärrbekämpningssystem förstärkt detta behov.

4.5.2 Fjärrbekämpning

Den ryska användningen av fjärrbekämpningssystem såsom ballistiska robotar samt kryssnings- och patrullrobotar har genom-

gått flera stadier sedan inledandet av den fullskaliga invasionen. Totalt har Ryssland visat sig ha tillgång till fler långdistansvapen mot markmål än de flesta bedömare i väst trodde före den fullskaliga invasionen. Enligt uppgifter avfytrade Ryssland under de tre första månaderna av invasionen över 2 000 kryssningsrobotar av olika typer in i Ukraina, ofta i grupper om fyra till tolv. Även den nyutvecklade hypersoniska roboten *Kinzjal* har använts relativt frekvent. Hypersoniska robotar rör sig i mycket hög hastighet, minst Mach 5, och kan manövrera i låga banor vilket gör dem svårare att i tid upptäcka och bekämpa än andra robotar.

Trots den inledande massiva insatsen menar vissa bedömare att Ryssland använt oväntat få kryssningsrobotar initialt, men oväntat många över tid. Under de tre första dagarna av invasionen bedöms målet ha varit att degradera eller förstöra ukrainsk luftförsvarsförmåga genom att slå mot fasta radarstationer, fast luftvärn, ledningsplatser, flygbaser och ammunitionslager. Från juni 2022 ändrade Ryssland taktik och valde då att i första hand bekämpa bränslelagringsanläggningar, oljeraffinaderier och järnvägsinfrastruktur. Från hösten 2022 och genom hela vintern genomfördes massiva anfall mot bland annat Kiev och landets energi- och vattenförsörjning med särskilt fokus på elproduktion och elnät. Ett syfte bedöms ha varit att Ryssland ville tvinga Ukraina att skydda kritisk infrastruktur över hela landet och därigenom begränsa möjligheterna till stöd för offensiva operationer med sitt tillgängliga luftförsvar.

Medvetna attacker mot civila objekt, till exempel sjukhus, i syfte att förvärpa befolkningens umbäranden som en komponent i krigföringen har förekommit frekvent, men orsakerna kan också i vissa fall vara en följd av dålig träffnoggrannhet hos systemen eller bristfälligt underlag vad gäller målen. Genom återkommande angrepp mot exempelvis energirelaterad infrastruktur har Ryssland utsatt det ukrainska samhället för stora påfrestningar med därpå följande svåra levnadsförhållanden för civilbefolkningen. Det kan inte tolkas som annat än ytterligare ett försök att tvinga den ukrainska befolkningen och regeringen till underkastelse och att erodera den ukrainska befolkningens försvarsvilja. Försvarsberedningen konstaterar att dessa angrepp snarare har fått motsatt effekt och lett till att motståndsviljan har stärkts och sympatierna, samt det internationella stödet, för Ukraina tydligt har ökat.

Ryssland visade under de två första åren efter den fullskaliga invasionen en påfallande oförmåga att få effekt med långdistansvapen mot rörliga eller flyttbara mål, vilket kan bero på dåligt underrättelseunderlag eller för långa beslutscykler. Insatser med fjärrbekämpningssystem har i många fall resulterat i stor förödelse på civila objekt som bostadshus, sjukhus, köpcentra och andra offentliga inrättningar utan märkbar effekt på militära mål och kritisk infrastruktur. Under våren 2024 tyder händelseutvecklingen på att förmågan att genomföra fjärrbekämpning kort efter att ett mål identifierats har utvecklats.

Vid sidan om sina robotbaserade fjärrbekämpningssystem har Ryssland, genom att innovativt förse konventionella flygbomber med vingar, utvecklat förmågan att bekämpa mål på marken med så kallade glidbomber levererade från attackflyg över eget luftkontrollerat område på ett avstånd på över 70 kilometer från målet. Dessa bomber har visat sig vara svåra att bekämpa för det ukrainska luftvärnets.

Ukraina har också visat en stor innovationsförmåga avseende fjärrbekämpning. Ett exempel på detta är hur den avancerade brittiska roboten *Storm Shadow* snabbt integrerades i äldre attackflygplan och bland annat användes vid ett antal framgångsrika attacker mot ryska mål i Svarta havet och på Krim. Likaså har egen-tillverkade patrullrobotar använts mot mål på ryskt territorium.

4.5.3 Obemannade flygande farkoster

Rysslands krig i Ukraina har inneburit en stor användning av olika sorters obemannade flygande farkoster, (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV). UAV:er används för en rad olika syften och uppgifter på alla nivåer och förekommer i flera olika storleks- och prestandaklasser. UAV är beteckningen för allt från stora avancerade och dyra flygande system, såsom den amerikanska *Global Hawk*, till små enkla system som kan bäras och opereras av en enskild soldat. De kan ha vitt skilda uppgifter på stridsfältet. Vissa är avancerade flygande spaningsplattformar, andra har förmågor likt ett attackflygplan. Vissa, som fått mycket stort genomslag i kriget i Ukraina, är en form av styrda pansarvärnsrobotar (patrullrobotar) som används för att slå ut till exempel fordon och personal. Andra typer

av UAV:er fungerar som enkla och billiga långräckviddiga kryssningsrobotar för att slå mot mål på ett större djup.

Rollerna för UAV:er, liksom för övriga långräckviddiga precisionsvapen, har skiftat under kriget, exempelvis från att bekämpa militära objekt till rena terrorattacker mot civil infrastruktur. Från oktober 2022 har Ryssland använt iranska patrullrobotar i stort antal mot främst kritisk infrastruktur, under vintern 2022–2023 särskilt inriktade mot den ukrainska el- och vattenförsörjningen.

Enklare UAV:er är relativt billiga och har därför kunnat nyttjas på stor bredd. Enklare varianter utvecklade för den civila marknaden har använts i mycket stor utsträckning av båda sidor för målspaning och ledning med mera. En fördel med dessa mindre varianter är att det krävs relativt kort utbildnings- och träningstid för att bli operatör. En nackdel är deras korta livslängd. De uppges i medel hinna nyttjas för cirka fyra uppdrag innan de förloras. Därför krävs stora kvantiteter då de närmast är att betrakta som förbrukningsmateriel. Åtgången under kriget i Ukraina har hittills varit flera tusen i månaden.

Enkla UAV:er har i hög grad förbättrat möjligheten för lägre förbandsnivåer till överblick över, och bekämpning på, stridsfältet. Det konstanta hotet från UAV:er har en stor negativ psykologisk effekt på personalen och hotet kräver såväl taktikanpassning som motmedel för att möjliggöra den egna verksamheten. Vad gäller motmedel har, vid sidan om elektronisk krigföring, det ukrainska eldrörsluftvärnet fått en renässans.

4.6 Striden i sjödomänen

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

Vid inledningen av Rysslands fullskaliga invasion 24 februari 2022 hade Ukraina endast begränsade operativa sjöstridskrafter då de till stora delar förlorats redan 2014 i samband med Rysslands illegala annektering av Krimhalvön.

Ryssland lyckades redan den 25 februari 2022 ockupera ön ostriv Zmijinyj (Ormön), sydväst om Odesa, varifrån den ukrainska sjö-

farten effektivt kunde kontrolleras och bekämpas. Båda sidor lade ut omfattande sjömineringar. Handelsfartyg minsprängdes och besköts och fick till följd att 80-talet fartyg inte kunde lämna sina hamnar under lång tid. Effekten blev att stora delar av Ukrainas exportinkomster försvann och världsmarknadspriserna på spannmål steg. Ukrainas export blev hänvisad till dyrare landtransporter med endast 10–15 procent av sjövägarnas kapacitet.

Ukraina uppfattade tidigt 2022 ett påtagligt hot om en rysk landstigningsoperation i riktning Odesa-Mykolaiv. Landstigningsoperationen kunde ses som stöd till markoffensiven längs kusten. Ukraina inledde därför en kustförsvarsoperation baserad på sjömineringar, kustrobotar och artilleri.

Flera ryska örlogsfartyg skadades av ukrainska attacker och i april 2022 sänktes den ryska Svarta havsflottans flaggskepp, kryssaren *Moskva*, samt landstigningsfartyget *Saratov* av ukrainska kustrobotar. Detta blev en vändpunkt för striderna i Svarta havet. De operativa effekterna blev för det första att det ryska luftvärnet, som i området till del var fartygsbaserat, försvagades och därigenom kunde ukrainskt attackflyg operera mer fritt och utgöra ett hot mot en landstigningsstyrka samt attackera Ormön.

För det andra fick Ryssland avskriva planerna på en landstigningsoperation. Därmed kunde stora delar av de ukrainska arméförband som satts in i Odesariktningen omdisponeras till andra frontavsnitt. Delar av den ryska Svartahavsmarinen ombaserades efterhand från örlogsbasen Sevastopol på Krimhalvön till marint basområde vid Novorossijsk längre österut, utanför räckvidden för ukrainsk bekämpning. Händelsekedjan illustrerar hur striderna i de olika domänerna påverkat varandra och hur kombination av marin-, flyg- och markstridskrafter kan utnyttjas för att nå operativa mål.

Ukraina lyckades även driva bort de ryska förband som ockuperat Ormön. De utsattes för ukrainska flygattacker, artilleri- och raketartillerield samt insats av kustrobotar. I maj 2022 lämnade de ryska förbanden ön efter omfattande förluster.

Genom det av FN och Turkiet framförhandlade spannmålsavtalet (*Black Sea Grain Initiative*) som skevs under i juli 2022 kunde viss spannmålsexport möjliggöras från vissa ukrainska hamnar. Dock gavs Ryssland därmed en möjlighet att inspektera och obstruera ukrainsk export.

De marina striderna fortsatte och Ukraina utsatte i oktober 2022 marinbasen i Sevastopol för attacker med obemannade luft- och sjösystem, (UAV och *Unmanned Surface Vehicle*, USV). Svarta havsflottans nya flaggskepp, fregatten *Admiral Makarov* och ytterligare fartyg skadades. Utrymmet för den ryska flottans operationer i västra Svarta havet begränsades därmed ytterligare.

Konfliktnivån höjdes ytterligare då Ryssland i juli 2023 suspenderade sin del av spannmålsavtalet och hotade civil sjöfart med att attackera och fartyg borda fartyg. Samtidigt utfärdade Ukraina en varning att fartyg på väg mot sex namngivna ryska hamnar i Svarta havet kunde komma att bekämpas.

Från mitten av september 2023 genomfördes flera ukrainska raidföretag i tät följd. Oljeborrplattformar, som tjänat som ryska sensorplattformar, mellan Krimhalvön och Ormön besattes och luftvärnsrobotbatterier på västra Krim slogs ut. Fartyg i Sevastopols torr-dockor bekämpades därefter och Svartahavsmarinens stab utsattes för attacker med kryssningsrobotar.

I slutet av 2023 hade Ukrainas sjöburna handel återhämtat sig till motsvarande nivåer som före den fullskaliga invasionen, vilket givit en omedelbar effekt för den ukrainska ekonomin och därmed för uthålligheten i försvaret av landet. Drygt 800 fartyg, många med spannmål för export, lämnade ukrainska hamnar mellan september 2023 och februari 2024. Nya, kustnära farleder genom rumänskt, bulgariskt och turkiskt vatten har etablerats. I västra delen av Svarta havet pågår minröjningsoperationer som en del av sjöfartskyddsoperationer på ukrainskt, rumänskt, bulgariskt och turkiskt vatten med stöd från andra länder.

Ryska Svartahavsmarininen har lidit stora förluster och det bedöms att minst 20 procent av dess stridsfartyg är sänkta eller på annat sätt satta ur stridbart skick. Då Turkiet i ett tidigt skede stängde Bosporen kan Ryssland inte tillföra fartygsstyrkor till Svarta havet. Trots förluster och begränsad handlingsfrihet utgör Svartahavsmarininen fortfarande ett hot och robotanfall från havet mot ukrainska exporthamnar och civil infrastruktur fortsätter.

I motsats till många bedömares initiala antaganden har Ryssland under kriget inte lyckats etablera sjöherravälde i Svarta havet. Tvärtom har Svartahavsmarininen förlorat kontrollen över västra Svarta havet.

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

Iakttagelser från Ukraina visar på att ett i huvudsak landbaserat kustförsvar med stöd av flygstridskrafter kan bestrida fiendens försök till sjöherravälde, samtidigt som man utan fungerande sjöstridskrafter inte förmår bekämpa sjöstyrkor längre ut till havs. Därmed fortsätter Rysslands fjärrbekämpning av ukrainska mål i land från havet. Vidare visar de på hur långräckviddigt artilleri och fjärrbekämpningsvapen utformade för markstrid kan nyttjas för bekämpning inom sjödomänen. De visar även på hur sjömålsrobotar kan användas mot markmål.

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

4.7 Cyberdomänen

Den ryska cyberkrigföringen skedde i flera faser i samband med den fullskaliga invasionen. Invasionen föregicks av ett kraftigt ökat antal sofistikerade cyberattacker, vilket understryker vikten av systematiskt arbete med informations- och cybersäkerhet. Även under inledningen av den fullskaliga invasionen genomfördes ett antal sofistikerade angrepp. Dessa har under den fortsatta invasionen kombinerats med kända och allmänt tillgängliga metoder inklusive överbelastningsattacker och så kallat nätfiske. Operationer i cyberdomänen har också integrerats med verkan i andra domäner där till exempel cyberattacker, fjärrbekämpning och påverkansoperationer kombinerats för att uppnå önskad effekt.

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

hur de kan motverka cyberangrepp genom att inte låta sig exponeras i onödan i det dagliga livet har varit en viktig del av cyberförsvaret.

De internationella kontaktnät inom cyberförsvarsområdet som Ukraina etablerat det senaste decenniet samt de offentliga och privata aktörer inom cyberområdet som bistått Ukraina med stöd efter Rysslands fullskaliga invasion har haft stor betydelse för landets cybersäkerhet och cyberförsvaret.

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

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

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

5 Sveriges militära stöd till Ukraina

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

Försvarsberedningen framhöll i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) att Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt, och i *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) vikten av att Sverige driver på för, och bidrar till, ett fortsatt stort, samordnat och långsiktigt internationellt stöd till Ukraina.

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

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

Därtill har Försvarsmakten utbildat ukrainska soldater i Sverige, och Sverige har bidragit med instruktörer till de militära träningsinsatserna *Interflex*, *Interforge* och *European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine* (EUMAM Ukraina) samt

till den utbildning av ukrainsk minröjningspersonal som genomförs i Litauen (*Nordic-Lithuanian EOD Training Initiative*, NLETT).

Målsättningen för det militära stödet har varit att stödja Ukraina att försvara landets självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Därtill har stödet syftat till att stärka Ukrainas förmåga att avskräcka Ryssland från framtida aggression genom att bidra till uppbyggnaden av Ukrainas militära förmåga och framtida försvarsstyrkor också på längre sikt.

Bilateralt stödjer Sverige också Ukraina med anskaffning och upphandling av nytillverkad försvarsmateriel, där Försvarets materielverk (FMV) och dess ukrainska motpart *Defence Procurement Agency* (DPA) ingick ett avtal om upphandlingsstöd under 2023. Inom ramen för avtalet stödjer FMV sin ukrainska motpart även med utbildning av tjänstemän.

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) har det militära stöd som hittills lämnats till Ukraina varit både omfattande och angeläget. Försvarsberedningen framhöll i *Kontrollstation 2023* vikten av att den planerade försvarsförmågan i totalförsvarsbeslutet 2020 inte urholkades, och att även kommande beslut om att skicka militärt stöd till Ukraina måste åtföljas av beslut om finansiering av ersättnings- och återanskaffning till det svenska försvaret. Försvarsberedningen framhåller att denna princip ska kvarstå, och vill i sammanhanget understryka att materiel som skänkts till Ukraina så snart som möjligt måste ersättas med motsvarande antal och med den förmåga som behövs för att fylla upp den beslutade krigsorganisationen.

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

Den västerländska försvarsindustrin har idag långt ifrån den produktionskapacitet som krävs. Trots att industrin har börjat utöka sin produktion av vapen och ammunition understiger fortfarande kapaciteten Ukrainas stödbehov. Till detta ska läggas det behov av

leveranser som finns i flera andra västerländska stater för att öka deras militära förmåga.

Försvarsberedningen vill i det sammanhanget framhålla att det i det korta perspektivet är viktigt att stödet till Ukraina prioriteras. Sammantaget innebär detta att staten behöver vidta ytterligare åtgärder för att öka produktionskapaciteten i syfte att möta behovet av ett fortsatt stöd till Ukraina samtidigt som det nationella försvaret byggs upp.

Samarbetet inom *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG), även kallad Ramstein-formatet, kommer även fortsättningsvis spela en viktig roll i att koordinera det internationella militära stödet till Ukraina. Sveriges stöd kommer i allt högre utsträckning utformas och koordineras inom ramen för de förmågekoalitioner som etablerats inom UDCG och därmed i fortsatt nära dialog med Ukraina och övriga partner.

Sveriges bidrag till militär utbildning av ukrainsk personal kommer också framgent vara viktigt. Det handlar exempelvis om fortsatta bidrag till operation *Interflex*, *Interforge*, EUMAM Ukraina och NLETI, men även till andra multilaterala och bilaterala initiativ inom eller utanför någon av förmågekoalitionerna inom UDCG.

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

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

Mot denna bakgrund anser Försvarsberedningen att förutsättningarna för ett starkt, förutsägbart och uthålligt svenskt

militärt stöd till Ukraina behöver förbättras. Stödet behöver utvecklas för att skapa en långsiktig ekonomisk planering, ökad transparens och ytterligare trovärdighet åt svenska utfästelser om att stödja Ukraina så länge som det behövs. Samtidigt är det viktigt att stödet till Ukraina inte långsiktigt urholkar den svenska försvarsförmågan.

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

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

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

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

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

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

Försvarsberedningen noterar i sammanhanget att Sverige och övriga nordiska länder den 13 juli 2023 anslöt sig till G7-deklarationen om säkerhetssamarbete för Ukraina vilken antogs den 12 juli 2023. Länder som anslutit sig till deklarationen gör ett

gemensamt åtagande om långsiktigt stöd och förhandlar bilateralt överenskommelser om säkerhetsåtaganden med Ukraina. Långsiktiga åtaganden om militärt stöd är det som främst efterfrågas från ukrainsk sida.

Utöver finansiering behöver uthållighet i det svenska militära stödet till Ukraina också säkerställas genom beslutsmandat och arbetssätt. Exempel på frågor som bör hanteras är finansiella villkor för exportstöd, säkerhetsskydd och risker för okontrollerad överföring av materiel och teknisk information.

Sverige är med i samarbetet *Air Force Capability Coalition* (AFCC, tidigare kallad F16-koalitionen), som har till syfte att stödja Ukraina med luftförsvarsförmåga. Det svenska stödet inom luftförsvarsområdet har hittills inneburit leverans av luftvärnssystem, samt att ukrainska flygförare och markpersonal under 2023 har genomfört orienterande utbildning på Gripen-systemet i Sverige. Förutsättningarna för Sverige att bidra med ytterligare stöd till Ukraina inom luftförsvarsområdet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Försvarsberedningen menar att luftförsvar bör vara ett prioriterat område i det fortsatta militära stödet till Ukraina.

Försvarsberedningen utesluter inte att ytterligare former av militärt stöd till Ukraina kan komma i fråga från Sverige och andra länder.

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

5.1 Internationellt samarbete

Efter att Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes 2022 har EU:s stöd till Ukraina kraftigt ökat, vilket beredningen redogjorde för i *Allvarstid*.

Försvarsberedningen konstaterar att det sammantagna europeiska stödet till Ukraina sedan den 24 februari 2022, det vill säga det sammantagna militära, ekonomiska och humanitära stödet, vida överstiger det samlade amerikanska stödet till Ukraina, enligt

data från Kiel-institutets *Ukraine Support Tracker* i februari 2024. EU har utlovat sammanlagt 144 miljarder euro i stöd till Ukraina, varav 77 miljarder euro hittills allokerats, vilket gör EU till den enskilt största givaren till Ukraina under tidsperioden.

Det amerikanska militära stödet till Ukraina är dock det hittills enskilt största och mest betydelsefulla. USA hade i februari 2024 utlovat sammanlagt 67,7 miljarder euro i stöd, varav 42,2 miljarder euro i militärt stöd. I april 2024 fattades beslut om ytterligare omfattande amerikanskt stöd till Ukraina, i huvudsak militärt, värt cirka 61 miljarder dollar, motsvarande runt 57 miljarder euro.

I fråga om olika länders stöd till Ukraina har jämförelser av utlovat stöd ofta redovisats, inte de faktiska beslutade eller levererade stödpaketen. Detta kan ge en skev bild.

På den militära sidan har EU finansierat delar av medlemsstaternas förvarsmaterielstöd, inklusive tillhandahållande och gemensam upphandling av artilleriammunition till Ukraina genom Europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF). I mars 2024 inrättades ett särskilt kuvert för Ukraina inom ramen för EPF, kallad *Ukraine Assistance Fund*. Samtidigt höjdes det finansiella taket med 5 miljarder euro till förmån för Ukraina.

EU har även bidragit med kapacitetsstöd i form av utbildning av den ukrainska väpnade styrkorna genom EU:s militära träningsinsats (*European Union Military Assistance Mission Ukraine*, EUMAM Ukraina). I slutet av januari 2024 hade 40 000 ukrainska soldater utbildats inom ramen för insatsen.

I mars 2023 beslutade Europeiska rådet att EU ska skicka en miljon artillerigranater till Ukraina och kom överens om ett trespårigt initiativ för att snabba på och öka leveranserna av granater och robotar till Ukraina. Ett av de tre spåren är förordningen *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP) som syftar till att främja en ökad produktionsförmåga för europeisk försvarsindustri, bland annat för att möjliggöra ett ökat stöd till Ukraina.

Försvarsberedningen anser att Sverige även fortsatt ska ha en aktiv och pådrivande roll för ett starkt, förutsägbart och långsiktigt EU-stöd till Ukraina, militärt såväl som politiskt, ekonomiskt och humanitärt, liksom för skärpta sanktioner mot Ryssland.

Sverige deltar även i de särskilda samarbetsformat som upprättats för det militära stödet till Ukraina. Här är *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG) central. Formatet leds av den amerikanske

försvarsministern och försvarschefen tillsammans med Ukraina, och består av ett femtiotal länder som möts på försvarsminister- och försvarschefsnivå. Syftet är att förmedla ukrainska behov samt att deltagande länder informerar varandra om genomfört och planerat stöd.

Via UDCG får deltagande länder en sammanhållen bild av de ukrainska behoven. Inom UDCG har ett antal förmågesamarbeten etablerats, så kallade förmågekoalitioner. Syftet med förmågesamarbetena är att kraftsamla och koordinera stödet till Ukraina samt att förenkla för Ukraina att ta emot och implementera det internationella stödet. Sverige har hittills valt att bidra inom ramen för fem koalitioner: koalitionen för marin säkerhet, stridsflyg, mekaniserad strid, minröjning och drönare.

Sverige bidrar även inom ramen för Nato, till exempel till Natos stödfond för Ukraina (*NATO Comprehensive Assistance Package*, NATO CAP).

Storbritannien har satt upp en internationell fond för Ukraina (*International Fund for Ukraine*, IFU) för att kanalisera finansiella bidrag till inköp av materiel till Ukraina, till vilken Sverige har bidragit.

Sverige bidrar också genom andra tidsbegränsade bilaterala och multilaterala initiativ för militärt stöd till Ukraina, där snabb leverans står i fokus.

Försvarsberedningen framhåller vikten av att Sverige även i fortsättningen ska ha en aktiv roll inom dessa internationella samarbetsformat för ett starkt, förutsägbart och långsiktigt stöd till Ukraina.

6 Försvarsmaktens utveckling

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

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

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

Detta innebär ett svårt utgångsläge för återskapandet av förmågan i totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterar att det går mycket snabbare att avveckla förmåga än att återuppbygga.

Försvarsberedningen anser att Sveriges totalförsvaret över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett väpnat

angrepp. Att återtagande av totalförsvarsförmåga ska kunna ske på ett tillfredställande sätt först när en kris eller ett krig är ett faktum har historiskt inte visat sig möjligt, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv. Totalförsvaret ska dimensioneras för att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.

Försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251), som beslutades i bred politisk enighet, utgjorde ett nytt skifte i svensk försvarspolitik. Beslutet, som fattades mot bakgrund av ett försämrat säkerhetsläge och Rysslands olagliga annektering av Krim, innebar bland annat att en återetablering av militär verksamhet på Gotland, en återaktivering av värnplikten och att försvaret mot väpnat angrepp åter skulle utgöra en utgångspunkt för det militära försvaret. Därefter kom försvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30, rskr. 2020/21:135) vilket, tillsammans med ett antal därpå följande särskilda beslut, har inneburit den största ökningen av försvarets anslag sedan 1950-talets början.

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

Försvarsberedningen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Försvarsberedningen anser att totalförsvaret över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att det svenska försvaret har stärkts över tid, men att fortsatt förmågeökning är nödvändig. Insikten och förståelsen att det tar tid att bygga militär förmåga är en viktig lärdom. I många fall handlar det om flera decennier. Samtidigt kräver det rådande säkerhetspolitiska läget att alla aktörer inom totalförsvaret även riktar uppmärksamhet mot och prioriterar vad som kan åstadkommas i närtid med befintliga resurser.

Att förbereda försvaret av Sverige, såväl nationellt som inom alliansen, för ett högintensivt och utdraget krig mot en kvalificerad motståndare, ställer helt andra krav på riksdag, regering, Försvars-

makten och hela totalförsvaret än vad som gällde under tidigare försvarsinriktningsperioder.

6.1 Försvarsmaktens utgångsläge 2020

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) att Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga ökat under försvarsbeslutsperioden 2016 till 2020. Försvarsmakten ansågs i dåvarande omvärldsläge ha förmåga att upprätthålla territoriell integritet, att genomföra internationella insatser samt att lämna stöd till civil verksamhet. Samtidigt ansåg beredningen att det fanns brister i Försvarsmaktens förmåga att hantera en händelseutveckling vid ett försämrat omvärldsläge.

Försvarsberedningen bedömde 2019 att Försvarsmakten hade en operativ förmåga med väsentliga begränsningar både avseende krigsorganisationens samlade förmåga att möta väpnat angrepp och de enskilda krigsförbandens förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Förmågan att mobilisera och att ta emot internationellt militärt stöd var i fortsatt behov av utveckling.

Beredningen noterade att krigsförbanden måste vara bemannade, materiellt utrustade och samövade för att de ska kunna lösa sina uppgifter. Beredningen bedömde 2019 att det fanns brister inom samtliga dessa områden.

Vad gäller bemanning konstaterade beredningen att krigsorganisationen under lång tid hade haft ett otillräckligt inflöde av personal för att tillgodose dess behov.

Avseende materiel framhöll beredningen slutsatserna i utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) om att de ekonomiska ramar som gällt inneburit att det under lång tid inte funnits utrymme för att vidmakthålla befintlig materiel i tillräcklig omfattning. Inte heller hade det gått att anskaffa ny materiel, inklusive ammunition, i en sådan utsträckning att olika förmågor hade kunnat bibehållas. Försvarsberedningen konstaterar att otillräckligt underhåll, tillsammans med bristande reservdelsanskaffning, hade skapat en betydande risk för att krigsförband vid en mobilisering skulle sakna en del av sin tilldelade materiel samt ha brister i materielens tillgänglighet.

Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft* att bristande försörjning av bland annat reservdelar och ammunition begränsade krigsorganisationens uthållighet. Vad gäller övningsverksamhet hade brister i repetitionsutbildning försvårat förutsättningarna att åstadkomma samövade krigsförband på bredden i krigsorganisationen, även om vissa krigsförband i ökad utsträckning hade genomfört kvalificerad övningsverksamhet.

Försvarsberedningen konstaterade vidare att Försvarsmakten inte hade genomfört en fast organisering av arméns krigsförband i två brigader, trots att försvarsbeslutet 2015 hade fastställt detta. Vidare hade arméns krigsförband brister rörande personal och materiel. De materiella bristerna bestod bland annat av att huvuddelen av materielen, inte minst de effektbestämmande systemen som stridsvagnar och stridsfordon, hade behov av renovering och modifiering. Den begränsade tillgången till indirekt eld samt logistik-, lednings- och fältarbetsresurser liksom avsaknaden av luftvärnsskydd för flera krigsförband bedömdes avsevärt försvåra möjligheten för krigsförbanden att lösa sina uppgifter.

Gällande marinstridskrafterna bedömde Försvarsberedningen i *Värnkraft* att tillväxten av personal och utvecklingen av förbandsverksamheten gick i stort enligt plan. Utmaningen för marinstridskrafterna ansågs ligga främst i ett stort omsättnings- och vidmakthållandebehov bortom 2020 till följd av uppskjutna återinvesteringar i förbanden. Beslut om utveckling och omsättning för flera fartygstyper behövde tas tidigt i försvarsbeslutsperioden 2021–2025, eller i vissa fall tidigare om dåvarande förmåga skulle vidmakthållas.

Försvarsberedningen konstaterade att flygstridskrafternas tillgång till logistik- och basförband inklusive basskydd var begränsad, vilket minskade möjligheterna att sprida stridsflygdivisionerna i händelse av väpnat angrepp. Tillgången till reservdelar, utbytesenheter och personal var begränsad och det fanns brist på vapen och annan effektbestämmande materiel. Svårigheter fanns dessutom i personalförsörjningen av flygförare, framför allt till stridsflygssystemet.

Vad gäller lednings- och logistikförbanden pekade Försvarsberedningen på den grundläggande problematiken att förbanden inte var dimensionerade för att samtidigt ge stöd till alla stridskrafter på

både taktisk och operativ nivå. Logistikresurserna och även till del ledningsresurserna ansågs därmed vara underdimensionerade.

Försvarsberedningen kunde konstatera hur försvarsbesluten 2009 och 2015 förändrat planeringsförutsättningarna för Försvarsmakten med krav på tillgängliga förband i fred samt krav på beredskap inför höjda beredskapslägen och mobilisering. Samtidigt ansågs att den dåvarande krigsorganisationen i grunden fortfarande inte var utformad eller utrustad för att försvara Sverige mot krigshandlingar på svenskt territorium. Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft* att krigsorganisationen behövde omstruktureras och förstärkas under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Försvarsberedningen konstaterade vidare att bristerna inom det civila försvaret även påverkade Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp.

6.2 Försvarsbeslutet 2020

I försvarsbeslutet 2020 konstaterades åter att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid försämrats och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Totalförsvaret skulle därför fortsatt utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium.

Totalförsvaret skulle vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet för att kunna avvålla från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium.

Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret skulle vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebar allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Utvecklingen av den nya krigsorganisationen påbörjades den 1 januari 2021 med befintlig personal och materiel. Grundläggande för uppbyggnaden av krigsorganisationen var att öka Försvarsmaktens operativa förmåga och skapa samövade krigsförband som kunde sättas in samlat för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. I beslutet konstaterades att det totala antalet befattningar i

krigsorganisationen skulle komma att uppgå till cirka 90 000 när organisationen var personellt och materiellt uppfylld 2030. Grundutbildningsvolymerna skulle successivt öka till 2025 och då uppgå till 8 000 värnpliktiga per år.

Vid 2020 års försvarsbeslut var totalförsvarets infrastruktur fortfarande utformad efter fredstida förutsättningar och dess ekonomiska rationalitet. Bergrum som tidigare nyttjades för stabspplatser eller förråd hade i stor utsträckning avvecklats eller inte underhållits under en lång tid. Samtidigt hade kostnaderna för nybyggnationer kraftigt ökat, liksom tiden från påbörjad planering för infrastrukturåtgärder till färdig byggnation.

Försvarsbeslutet 2020 innebar att arméns krigsorganisation inriktades mot att organisera de två brigadstrukturerna i två mekaniserade brigader samt att påbörja organiseringen av en tredje mekaniserad brigad. Därutöver skulle en reducerad motoriserad brigad etableras i Stockholmsområdet. En organisering av en divisionsledning med tillhörande funktionsförband skulle också påbörjas. En förstärkt mekaniserad bataljon skulle organiseras på Gotland.

Gällande marinen innebar försvarsbeslutet 2020 att ubåtsdivisionen skulle vidmakthållas genom en ökning av antalet ubåtar från fyra till fem. Även korvettdivisionerna skulle vidmakthållas och utvecklas genom att påbörja halvtidsmodifiering av korvetterna av Visbyklass samt tillföra fyra nya ytstridsfartyg.

Avseende flygvapnets sex stridsflygdivisioner beslutades att stridsflygsystemet JAS 39 Gripen C/D skulle vidmakthållas parallellt med att det nya stridsflygsystemet JAS 39 Gripen E påbörjar förbandsättning.

Avseende hemvärnsförbanden bedömdes att materielltillförsel behövdes stärkas och beaktas i övrig anskaffning till framför allt armén. Till detta föreslogs även utveckling av militärregionförband samt en utökning av antalet hemvärnssoldater till 25 000.

Personlig utrustning gavs prioritet redan i försvarsbeslutet 2015, men i försvarsbeslutet 2020 konstaterades ändå att personlig utrustning fortsatt var i behov av förstärkningar. Del av detta behov kvarstår.

Att Sverige skulle kunna ge och ta emot militärt och civilt stöd betonades som avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av kris eller krig. Sverige

skulle därför så långt möjligt utveckla en gemensam operationsplanläggning med Finland samt samordna operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato.

Ett drygt tjugotal bi- och multilaterala avtal slöts med andra länder med syfte att öka interoperabilitet och förmåga att operativt agera gemensamt med andra.

Riksdagen beslutade också om en utökad grundorganisation i Försvarsmakten där Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Dalregementet (I 13) i Falun, Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå med utbildningsdetachement i Östersund, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn med Villingsberg som skjutfält, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg samt Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala återinrättades.

Även större övningsverksamhet återupptogs. I övningarna Aurora 2017 med över 20 000 deltagare och Aurora 2023 med över 28 000 deltagare övades försvaret av Sverige tillsammans med förband från andra länder. Detta var första gången på över 20 år som Försvarsmakten genomförde försvarsgrensgemensam övningsverksamhet och övningar med större förband. Det var de största övningarna på nästan tre årtionden.

I försvarsbeslutet 2020 redovisas en ekonomisk ram för perioden 2021–2025 i 2021 års prisläge. Den ekonomiska ramen angav att utgifterna för det militära försvaret på anslag 1:1-1:12 skulle öka från 66,1 miljarder kronor 2021 till 88,7 miljarder kronor 2025. Sedan dess har det skett årliga prisuppräknningar och medel har tillförts vid flera tillfällen bland annat i en extra ändringsbudget som följde av den försvarspolitiska överenskommelsen i mars 2022, samt flera beslut om stöd till Ukraina. Sammantaget beräknas i budgetpropositionen för 2024 att utgifterna för det militära försvaret 2025 uppgår till cirka 131,8 miljarder kronor i 2024 års prisläge.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* att Sverige hade ett betydligt starkare totalförsvaret 2023 än 2015. Att hela krigsorganisationen fått tydliga krav på mobiliseringstider, att värnplikten återaktiverats och att huvudfokuset skiftats mot nationellt försvar har varit avgörande.

6.3 Försvarsmakten idag

Försvarsberedningen konstaterar att det försämrade omvärldsläget, det omfattande materiella stöd som har lämnats till Ukraina och den militära integrationen i Nato har påverkat Försvarsmaktens utveckling. Anpassningar av verksamheten har krävts och stor del av övningsverksamheten har behövt anpassas.

Försvarsberedningen noterar att en större andel av Försvarsmaktens resurser har använts för att genomföra operationer och beredskapshöjande åtgärder än tidigare år. Det försämrade säkerhetspolitiska läget har medfört att Försvarsmakten har genomfört beredskapsanpassningar vilket pågått parallellt med en stark tillväxt. Försvarsmakten har upprätthållit beredskap och därigenom kunnat bidra till hävdandet av Sveriges suveränitet och värnandet av nationella intressen.

I budgetpropositionen för 2024 konstateras även att det försämrade säkerhetspolitiska läget ställer högre krav på Försvarsmaktens förmåga att mobilisera hela krigsorganisationen vid beslut om höjd beredskap. Försvarsberedningen noterar att arbetet med att stärka Försvarsmaktens förmåga att mobilisera pågår. Uppbyggnaden av förbandsnära förrådshållning samt upphandling av personlig utrustning och materiel är exempel som stärker förmågan att mobilisera.

Från den 1 januari 2023 är Försvarsmakten indelad i en grundorganisation och en krigsorganisation. Grundorganisationen indelades i organisationsenheter med staber, regementen, flottiljer och skolor och består av en utbildnings- och produktionsorganisation. Krigsorganisationen indelades i flera typer av krigsförband.

Försvarsmaktens verksamhet under 2023 har präglats av anpassningar till det försämrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Detta har inneburit att Försvarsmaktens beredskap anpassats samt att åtgärder vidtagits för att verka krigsavhållande i närområdet. Försvarsberedningen noterar att befintliga resurser har omdisponerats för beredskap. Även investeringar för ökad förmåga och uthållighet på sikt har påbörjats, som till exempel ökade lagernivåer av beredskapsvaror och ökad tillgänglighet på materiel.

Försvarsberedningen konstaterar att det avgörande och nödvändiga svenska militära stödet till Ukraina har påverkat Försvarsmaktens förmåga. Materiel har tagits ur krigsorganisationen och resurser har i anspråkstagits för de logistikoperationer som levererat materielen till Ukraina. Det militära stödet har utvecklats från enklare utrustning såsom hjälmar, livsmedel och skyddsvästar till avancerade vapensystem såsom luftvärnssystem, artillerisystemet Archer, sjömålsrobotsystem, Stridsfordon 90, Stridsvagn 122 (Leopard 2A5SE) och Stridsbåt 90. Utbildningsinsatser för ukrainsk personal har också förbrukat resurser. Detta har sammantaget påverkat både nivån på den militära förmågan idag och möjligheterna att genomföra åtgärder inom ramen för beslutad tillväxt.

Försvarsberedningen noterar att det i Försvarsmaktens årsredovisning för 2023 framgår att arméns planerade operativa förmågetillväxt begränsats för ett betydande antal krigsförband. Försvarsmaktens bedömning är att tillgången till stridsfordon och stridsvagnar har påverkats negativt på grund av pågående renoveringsprogram och ett sedan flera år uppbyggt behov av reparationer samt behov av utbytes- och reservdelar. Detta har förstärkts av det militära stödet till Ukraina. Personalbristen har också varit ett betydande hinder för förmågetillväxten.

Försvarsberedningen noterar att marinen har en god förmåga att upprätthålla nationell och internationell beredskap. Marina förband har deltagit i ett antal beredskapsoperationer. Försvarsberedningen konstaterar dock att det inte går att uppnå fulla besättningar på grund av personalbrist. Under 2023 levererades det försenade signalspaningsfartyget HMS Artemis som ersatte HMS Orion.

Även flygvapnet har upprätthållit nationell och internationell beredskap och deltagit i ett antal beredskapsoperationer. Med enstaka undantag har, enligt Försvarsmakten, krigsförbanden i flygvapnet nått ställda krav avseende operativ förmåga. Försvarsberedningen konstaterar att flygvapnet har en god förmåga att verka tillsammans med andra nationers flygstridskrafter, särskilt de nordiska länderna. Begränsningarna har främst berott på personalbrist. Tillgängligheten på JAS 39 Gripen är fortsatt god som en följd av de senaste årens vidtagna åtgärder, bland annat avseende tillförsel av utbytesenheter och reservdelar. Transportflygsystem 84 är föråldrat med begränsad tillgänglighet vilket inte bara påverkar taktisk transportflygförmåga utan även specialförbandens förmåga.

Försvarsmaktens ledningsförband och logistikförband har upprätthållit nationell och internationell beredskap och deltagit i ett antal beredskapsoperationer.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmaktens integreringsarbete i Nato har fördjupats, bland annat genom påbörjade åtgärder för att möjliggöra integrering i Natos integrerade luft- och robotförsvar (*Integrated Air and Missile Defence, IAMD*), genom utbyte av elektronisk information samt genom deltagande i Natos gemensamma aktiviteter för avskräckning och försvar.

Försvarsmakten har också påbörjat planering för att hantera de interimistiska förmågemål som Sverige tilldelades i samband med försvarsministermötet den 14–15 februari 2023.

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

7 Krav på det militära försvaret

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

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

Den nationella totalförsvarsförmågan ska inriktas mot att enskilt och med allierade försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp. Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Detta stärker även Försvarsmaktens förmåga att hantera kriser i fredstid. Försvarsberedningen anser att förmågan att inom ramen för Nato uthålligt bedriva operationer i krig ska stå i centrum för utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga som därmed blir krigsavhållande.

I *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) konstaterade Försvarsberedningen att det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste därför öka skyndsamt. Insikten om detta behöver genomsyra alla delar av samhället och vara den främsta drivkraften för utvecklingen av totalförsvarets samlade förmåga de kommande åren.

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

Som allierad utgör den nationella försvarsförmågan en del av alliansens kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Försvarsberedningen anser att Sverige ska utveckla sitt totalförsvar som en integrerad del i det kollektiva försvaret med övriga allierade. Försvarsberedningen konstaterar också att den operativa förmågan i det nationella militära försvaret fortsatt behöver prioriteras.

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

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget har till följd att förmågeutvecklingen i det militära försvaret måste påskyndas. Tid måste vara en avgörande faktor i beslut som tas de kommande åren rörande till exempel anskaffning, förbandsproduktion och infrastruktur. Krigsförbanden måste ställas i fokus.

7.1 Mål för det militära försvaret

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

Med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och som allierad i Nato framhöll Försvarsberedningen i rapporten *Kraftsamling* att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet

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

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

Med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och som allierad i Nato framhöll Försvarsberedningen vidare i *Kraftsamlings* att målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

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

Att inom ramen för Nato kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade är det militära försvarets viktigaste uppgift och den dimensionerande utgångspunkten för samtliga myndigheter med uppgifter i det militära försvaret. Det militära försvaret bör, som en del av totalförsvaret, ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande.

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

7.2 Det militära försvaret som en del i Natos kollektiva försvar

Det militära försvaret ska, som en del av Natos kollektiva försvar, bidra till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed verka fredsbevarande och krigsavhållande. Det militära försvarets viktigaste uppgift är att tillsammans med allierade kunna möta väpnat angrepp riktat mot Sverige eller våra allierade.

Det militära försvaret ska ha förmåga att bidra till och möjliggöra alliansens militära operationer. Denna förmåga är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige förväntas kunna upplåta territorium för allierades styrkor. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid bidrar Sverige till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande.

Om en allierad angrips ska de svenska stridskrafterna med stöd av övriga delar av totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, ha förmåga att bidra till Natos samlade kollektiva försvar. De svenska stridskrafterna kan därmed komma att sättas in utanför svenskt territorium.

Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Om Sverige angrips ska de svenska stridskrafterna, med stöd av övriga totalförsvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, försvara Sverige. Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Angrepp kan ske i form av såväl luft- som sjöanfall och markstrider och kan drabba alla delar av landet. Detta innebär även att markstrider på svenskt fastland inte kan uteslutas.

7.3 Förmåga att ge stöd till allierade på och från svenskt territorium

Sveriges medlemskap i Nato och deltagande i Natos gemensamma operationsplanering innebär avsevärt ökade krav på militär och civil förmåga att stödja Natos operationer på eller från svenskt territorium. För att ett utländskt förband ska kunna verka på eller transiteras genom svenskt territorium måste det finnas rättsliga och

praktiska arrangemang. Nato definierar värdlandsstöd som det civila och militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland (*host nation*) till allierade styrkor eller organisationer som uppehåller sig på, opererar på eller från, eller transporterar sig genom värdlandets territorium.

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

Vid ett väpnat angrepp mot Sverige måste det finnas en förmåga att inledningsvis självständigt kunna försvara sig. I detta ingår att upprätthålla de nödvändiga funktioner som krävs för att ta emot internationellt militärt stöd.

De geografiska och militärstrategiska förutsättningarna i och omkring Sverige påverkar möjligheten att få militärt stöd från allierade. Det handlar bland annat om möjligheten att upprätthålla ostörda förbindelser över Atlanten, möjligheten och viljan att verka med marinstridskrafter i Östersjöområdet, möjligheten att basera flygstridskrafter i Skandinavien eller i Norska havet samt möjligheten att transportera, gruppera och underhålla markstridskrafter på svenskt territorium samt över landgränser.

Även om omfattningen av förband är större i ett Natosammanhang är förmågan att fysiskt ta emot och transportera anländande utländska förband i grunden samma uppgift som att omhänderta eller transportera svenska förband, både i fredstid och i krig. Det handlar om att samla materiel och personal, samt att stödja förbanden att bli marschfärdiga för vidare transport. Detta kräver praktiskt stöd från det civila samhället såsom tillgång till livsmedel, drivmedel, skydd och bevakning, ledning och samband, sjukvård samt transportledning på det svenska väg- och järnvägsnäten, samt farleder till sjöss och vid mottagandet på flygplatser och i hamnar. Det är också viktigt att det finns en förmåga att skydda och återställa viktig infrastruktur, till exempel broar. I avvecklingskedet handlar

det bland annat om att skapa praktiska förutsättningar för återhämtning och materielvård innan förbanden slutligen lämnar Sverige.

Försvarsberedningen betonar vikten av att kunna stödja möjliggörandet av alliansens militära operationer på eller från svenskt territorium inom ramen för Natos operationsplanering. Detta är en central del av Sveriges alliansförpliktelser. Natooperationer, och däri ingående allierade förband, kommer att ledas av Natostaber. Samordningen av det stöd som dessa förband behöver kommer att ske genom svenska militära staber. Det är Försvarmakten som i Sverige har huvudansvaret för planeringen.

Förmågan att ge stöd till allierade på svenskt territorium är avhängig ett antal faktorer. Bland annat behövs rättsliga avtal. Det juridiska ramverket som tillämpas inom Nato är ett samförståndsavtal om värdlandsstöd. Avtalet omfattar bland annat frågor om ansvarsfördelning, befälsrätt, samordning, juridisk status, skydd och bevakning, ekonomisk ersättning, försäkringar och skattefrågor. Efter riksdagens beslut trädde ett sådant samförståndsavtal (värdlandsstödsavtal) mellan Sverige och Nato i kraft den 1 juli 2016. De närmare reglerna om besökande styrkas rättsliga status regleras vidare i avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (*NATO Status of Forces Agreement*, Nato SOFA) och protokollet om status för internationella militära högkvarter upprättade med stöd av nordatlantiska fördraget (Parisprotokollet). Dessa avtal förväntas Sverige som medlem av Nato ansluta sig till. Ett arbete med att möjliggöra en anslutning pågår för närvarande. En proposition i frågan beslutades den 18 april 2024 (prop. 2023/24:133 Sveriges tillträde till vissa Natoavtal).

Fram till dess att Sverige tillträtt dessa avtal gäller motsvarande materiella bestämmelser, eftersom Sverige redan är part till avtalet mellan de stater som är parter i nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor (PFF SOFA) med tillhörande protokoll samt det kompletterande tilläggsprotokollet. Vid behov kan ytterligare detaljerade förutsättningar för värdlandsstöd och besökande styrkors rättsliga status regleras i ytterligare överenskommelser.

Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023 ett avtal om försvarssamarbete (*Defense Cooperation Agreement*, DCA). Avtalet reglerar de närmare förutsättningarna för amerikansk militär

närvaro i Sverige och förbättrar därmed förutsättningarna för amerikanskt stöd till Sverige och blir en viktig grund för försvaret i norra Europa. Behandling i riksdagen följt av ett ikraftträdande sker under 2024.

Därtill är interoperabilitet inom ledning en grundläggande förutsättning för att kunna genomföra och samordna operationer. Det gäller såväl metodmässig som teknisk interoperabilitet. Försvarmaktens förband är idag till del interoperabla med Nato.

Ett nära samarbete med våra nordiska allierade, framför allt Norge, Finland och Danmark, är nödvändigt. Med gemensamma försvarsplaner och en samordnad ledningsstruktur kan det nordiska samarbetet i Nato fördjupas. I det nordiska samarbetet finns det möjligheter till ett gemensamt resursutnyttjande för att skapa ett operativt djup. Ett exempel är möjligheterna att använda luftrummet över gränserna. Ett gemensamt luftförsvar ger ett större område att verka i med fler baser att landa på. Det ger även allierades förband en möjlighet att transportera styrkor till sjöss, till lands och i luften från väst till öst och söder till norr genom Norge, Sverige och Finland. Förvarsberedningen anser att de nordiska länderna, inom ramen för Natos operationsplaner, bör utveckla ett närmare samarbete rörande värdlandsstöd. Förvarsberedningen anser att ett fördjupat samarbete inom civilt försvar över gränserna bör ske.

Efter att nödvändiga beslut har fattats bedömer Förvarsberedningen att det kan ta dagar till veckor för allierade att verkansfullt sätta in flygstridskrafter i vår del av Europa. Marinstridskrafter kan ta veckor till månader och arméstridskrafter månader att få på plats i relevant omfattning. Stöd med viss kvalificerad materiel, till exempel robotar och prioriterade reservdelar, skulle kunna flygas in relativt snabbt. Logistiskt stöd av större omfattning tar längre tid. Det gäller till exempel drivmedel, mängdammunition och fordon.

Förvarsberedningen konstaterar samtidigt att vid ett krig i Sverige, eller i vår del av Europa, kan tillgången till möjliga förstärkningsresurser för direkt militärt stöd till Sverige vara begränsad. Förvarsberedningen bedömer att de nordiska länderna kommer att ha en viktig roll i försvaret av Nordkalotten. Norden bör därför ses som en helhet med ett gemensamt operativt djup och ett gemensamt och koordinerat resursutnyttjande. Förvarsberedningen betonar att det bör göras en översyn av de regelverk som förhindrar ett effektivt

samarbete och förmåga att kunna ge och ta emot militärt stöd i Norden.

Sveriges förmåga att kunna ta emot allierade styrkor bygger på tillgängliga resurser från hela totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterade i *Kraftsamling* att det måste finnas en nationell sammanhållen planering och ett sammanhållet genomförande där stat, regioner, kommuner och näringsliv omfattas av planeringen av stödet. Försvarsberedningen anser att det är Försvarsmakten som har huvudansvaret för att hålla samman stödet till allierade förband och som ska säkerställa att kraven på Sverige att kunna tillhandahålla stöd omhändertas inom ramen för totalförsvarsplaneringen.

Försvarsberedningen anser att ett tidigt och väl förberett mottagande tillsammans med en fungerande underhållstjänst förkortar tiden det tar att få ett effektivt militärt stöd. Det är angeläget att Sveriges förmåga till värdlandsstöd övas. Ett förberett och övat värdlandstöd kommer att underlätta tidigt mottagande av stöd vid en väpnad konflikt.

Försvarsberedningen anser att lednings- och logistikförmågan bör fortsatt utvecklas med allierade. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten skyndsamt behöver utveckla ledningsstruktur och arbetssätt för att kunna ge stöd till allierade på svenskt territorium. Vid nyanskaffning av ledningsmateriel och ledningsstödsystem samt vid utveckling av ledningsmetoder bör förmågan till ledning tillsammans med allierade prioriteras i syfte att stärka förmågan att verka med allierade. Samma inriktning ska även gälla inom logistikområden.

Försvarsmakten behöver, i samverkan med andra myndigheter och aktörer, identifiera de platser som kan behöva nyttjas vid gruppering av allierade styrkor. Att i förväg ha rekognoserat grupperings- och samlingsplatser och planerat transporter är nödvändigt. Kontakt med lokalsamhället är viktigt.

Värdlandsstöd krävs också i fredstid, exempelvis i samband med övningar, vid transporter genom Sverige eller vid fredstida operationer i norra Europa.

Försvarsberedningen vill framhålla att förberedelser för värdlandstöd, som till exempel förhandslagring av förnödenheter, vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation. En fungerande

underhållstjänst är en förutsättning för värdlandsstöd och detta inkluderar även lednings- och lydnadsförhållanden.

Inom ramen för Sveriges medlemskap i Nato bör Försvarsmakten analysera möjligheter och begränsningar avseende förmågan att stödja allierad militär verksamhet på svenskt territorium. Resultatet bör utgöra en del i den fortsatta utvecklingen av det svenska militära försvaret. Den samlade planeringen för att ge stöd på svenskt territorium bör omfatta inventering och förstärkning av infrastrukturella förutsättningar.

Försvarsberedningen understryker att Sveriges förmåga att stödja andra allierade är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Att tidigt stärka och öva denna förmåga måste därför vara en prioriterad del i den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid kan Sverige bidra till att stärka Natos kollektiva försvar och därmed Natos samlade avskräckning.

7.4 Planering för uthålligt försvar

Försvarsberedningen ansåg i *Kraftsamling* att totalförsvaret måste dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret.

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

Inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår såväl på annat allierat territorium som på svenskt territorium. Det ska förutsättas att Nordatlantiska rådet åberopat artikel 5 i nordatlantiska fördraget och att regeringen beslutat om högsta beredskap. De tre månaderna ska ge samhället tid för omställning till krigstida förhållanden.

Denna planering förutsätter en krigsorganisation där stridskrafterna över tid kan ges möjlighet till återhämtning och, i förekommande fall, reorganisering. Reorganisering innebär att Försvarsmakten utifrån befintliga resurser samt med personalreserv och med viss tillförd materiel återskapar ett krigsförbands förmåga.

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

Det militära försvaret ska försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp. Det väpnade angreppet ska vara den dimensionerande utgångspunkten för samtliga myndigheter med uppgifter i det militära försvaret. Det militära försvaret bör, som en del av totalförsvaret, ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande. Vid ett krig kommer värnpliktsutbildning att behöva fortsätta under de förutsättningar som då råder. Försvarsberedningen anser att planering mot detta bör ske.

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

7.5 Beredskapskrav och krav på samövade förband

Försvarsberedningen understryker att utvecklingen och tillhandahållandet av användbara krigsförband måste påskyndas. Försvarsberedningen vill framhålla att hela Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna verka samlat och samtidigt inom ramen för Nato. Det kräver en helt förändrad syn på kraven som ställs på krigsorganisationen jämfört med det tidigare insatsförsvaret. Förmågan att agera i gemensamma Natooperationer, med stöd av det civila försvaret, behöver därför ytterligare utvecklas. Krigsorganisationen behöver uppnå en sådan förmåga att krigsförband kan verka direkt efter mobilisering och inom ramen för en Natooperation.

Försvarsberedningen utesluter inte att även förband med bristande förmåga kan behöva ianspråktagas vid höjd beredskap. Det måste också finnas beredskap att omorganisera och sätta upp nya krigsförband i krig.

Det är viktigt att regeringen har förmågan att kunna fatta beslut tidigt. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs över-

raskande. Mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp.

Inom Nato ställs höga krav på att allierade styrkor är bemannade, utrustade, tränade och samövade. Detta gäller alla typer av förband, oavsett om de är bemannade med anställd personal, kontraktspersonal eller värnpliktiga. Krigsförband ska kunna börja lösa krigsuppgifter med befintlig förmåga.

Försvarsberedningen anser att det huvudsakliga kravet på beredskap för Försvarsmakten ska vara att myndigheten i sin helhet, inklusive samtliga krigsförband, inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering ska kunna krigsorganiseras. Vissa delar av krigsorganisationen ska ha en högre beredskap och vara omedelbart tillgänglig för operationer oavsett om regeringen fattat beslut om höjd beredskap eller inte. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande och mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp.

Nato beslutade vid toppmötet i Madrid 2022 om en ny styrkestruktur (*Nato Force Model*) för de allierade. Den nya styrke-modellen syftar till att skapa en modell för att identifiera styrkor i olika beredskapsgrader som kan ställas till förfogande för operationsplaneringen. Den nya styrkestrukturen innebär att allierade styrkor delas in i tre beredskapsnivåer. Beredskapsnivå 1 (*Tier 1*) innebär att vissa förband har en hög beredskap, om upp till 10 dygn. Det innebär att förbanden ska kunna påbörja förflyttning till operationsområde inom tio dagar (*Notice to move, NTM*). Beredskapsnivå 2 (*Tier 2*) innebär att vissa förband har en beredskap om 10–30 dagar. Beredskapsnivå 3 (*Tier 3*) innehåller förband som har en lägre beredskap, det vill säga 30–180 dagar.

I förhållande till Natos aktuella planläggning kan vissa förmågor behöva förstärkas. Försvarsberedningen noterar att det handlar bland annat om luftförsvarsförmåga, långräckviddig bekämpning, till exempel artilleri och robotar, lednings- och logistikförmåga som möjliggör storskaliga operationer samt förband för att kunna genomföra större landoperationer på brigad-, divisions- och kårnivå.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens personalförsörjning fortsatt ska vila på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. För att säkerställa en krigsorganisation med tillräcklig volym krävs att en betydande andel av krigsförbanden bemannas genom totalförsvarsplikt.

Oavsett beredskapskrav krävs att krigsförbanden innan höjd beredskap och mobilisering är utbildade, tränade och samövade för sina krigsuppgifter inom ramen för den operativa planeringen. För krigsförband bemannade i huvudsak med värnpliktig personal är ett genomarbetat och trovärdigt förbandsomsättningssystem inklusive ett system för regelbundna repetitionsövningar en nödvändighet.

För att snabbt skapa redundans i krigsorganisationen behöver vissa krigsförband inledningsvis utrustas, tränas, utbildas och samövas med annan materiel än den på sikt planerade. Det skapar användbara krigsförband, om än initialt med en lägre förmåga än den avsedda. Det skapar också en förstärkt förmåga att kunna genomföra påskyndad krigsförbandsproduktion i händelse av ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge.

I förbandsomsättningssystemet planeras bland annat för när de enskilda krigsförbanden grundutbildas, repetitionsutbildas och omsätts, det vill säga grundutbildas igen.

Krigsförband som bemannas med värnpliktig personal som tidigare grundutbildats för ett annat krigsförband men som friställts då detta förband omsätts, så kallade överföringsförband, ska genomföra repetitionsutbildning för att tränas, utbildas och samövas i den nya förbandstypen. De värnpliktiga som genomför grundutbildning tillsammans ska i största möjliga utsträckning krigsplaceras tillsammans i samma förband under hela den tid de har en krigsplacering i Försvarmakten. Det är viktigt att soldaterna så långt möjligt känner varandra och sitt befäl när de används i strid.

Samtliga krigsförband ska övas. Krigsförband som aldrig övas finns i praktiken bara på papper och saknar därmed praktisk betydelse.

Försvarsberedningen betonar att grundutbildningstiden för värnpliktiga ska medge att krigsförbanden hinner samövas och att välutbildade soldater och sjömän, direkt efter grundutbildningen, är krigsplaceringsbara. Den enskilde ska direkt efter utbildningen kunna ta anställning som soldat eller sjöman eller söka till yrkes- eller reservofficersutbildning. Därför betonar Försvarsberedningen vikten av att grundutbildningen med värnplikt även fortsatt omfattar minst nio månader.

Försvarsberedningen framhåller att det är centralt för den sammantagna förmågan i krigsorganisationen att krigsförband vilka i huvudsak är bemannade med värnpliktig personal regelbundet

repetitionsutbildas. Repetitionsutbildning bör vanligtvis ske inom fyra år efter att krigsförbandet grundutbildades eller senast repetitionsutbildades. Ett välutvecklat repetitionsutbildningsystem, med rimliga villkor, är viktigt för att hålla uppe krigsdugligheten och därmed också för de svenska krigsförbandens trovärdighet gentemot Nato och andra allierade. Förbandsomsättning med återkommande repetitionsutbildning för krigsförbanden förutsätter även att tillgången till personal, infrastruktur, materiel och förnödenheter är dimensionerat för att tillgodose detta, såväl i sak som ekonomiskt.

Beredskapskraven och kraven på samövade krigsförband ställer också krav på mobiliseringsorganisationen. Det kommer inte att finnas tid och resurser för att transportera stora mängder materiel till mobiliseringsplatsen först när beslut om mobilisering har fattats. Det skulle också göra mobiliseringen sårbar för motaktioner.

Försvarsberedningen anser att en effektiv mobilisering förutsätter att all personal som krävs i det militära försvaret vid höjd beredskap är krigsplacerad. Det förutsätter också att krigsförbandens materiel är krigsplacerad och förrådsställd förbandsvis i aktuellt mobiliseringsområde samt att det finns ammunition och förnödenheter i tillräcklig omfattning för att lösa krigsuppgift direkt efter mobilisering. Privat egendom som behövs för verksamheten ska vara identifierad och uttagen enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov och ett system för avlämning av sådan egendom måste finnas.

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

7.6 Krigsduglighet

Genom sin förmåga och beredskap att lösa ställda uppgifter vid höjd beredskap och i krig, samt genom att upprätthålla förmåga att lösa uppgifter i fred, är det militära försvaret krigsavhållande och fredsbevarande och bidrar därmed till Natos samlade avskräckningsförmåga.

Detta förutsätter att det finns krigsförband organiserade i en balanserad krigsorganisation, att det finns kunskaper om hur dessa kan användas på ett effektivt sätt samt att det finns planering och förutsättningar för att leda operationerna. Det förutsätter också att det finns beredskap för att fatta nödvändiga politiska beslut att mobilisera och använda dessa stridskrafter.

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

Försvarsberedningen betonar att krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband ska inriktas mot uppgifter under höjd beredskap och mot sina krigsuppgifter. Försvarsberedningen understryker att krigsduglighet bör vara det centrala för att bedöma, utvärdera och följa upp de enskilda krigsförbandens status.

Krigsduglighet bör bedömas mot fastställda huvuduppgifter för respektive typförband. Typförband är en beskrivning av en specifik typ av krigsförband, till exempel artilleribataljon eller korvettdivision. Med typförbandsbeskrivningen fastställs förbandets organisation inklusive materiellt och personellt innehåll. Den beaktar även till exempel Natos krav på användbarhet och uthållighet. Fastställda typförband är därmed en viktig förutsättning för krigsförbandsproduktionen inklusive utbildning av anställd och värnpliktig personal, behov av infrastruktur samt anskaffning av materiel och förnödenheter. Typförbandsbeskrivningen bör också lägga grunden till en strukturerad uppföljning av materiell och personell tillgänglighet i tillägg till uthållighet.

Bedömningen av krigsdugligheten bör kunna användas för att ge en tillförlitlig och i sak relevant bild av tillståndet i respektive krigsförband och därmed dessas användbarhet för olika uppgifter, såväl nationellt som inom ramen för Nato.

7.7 Operationsplaneringen

Styrande för hur krigsorganisationen kan användas är den nationella operationsplaneringen samt den gemensamma operationsplaneringen inom Nato. Dessa är belagda med sekretess. Försvarsberedningen vill framhålla att dessa operationsplaner bland annat är verktyg för att identifiera resurs- och ledningsbehov samt för utveckling av utbildning och övning. Planerna utgör också en utgångspunkt för den initiala händelseutvecklingen i krig.

Vid krig eller krigsfara kan dock planerna behöva omformas och anpassas. Vid höjd beredskap och krig präglas situationen av en hög grad av osäkerhet liksom av snabba och svårförutsägbara skeenden. Ett krig kommer med stor sannolikhet inte att utvecklas i enlighet med planerna. Det förringar dock inte dessas värde som grund för förberedelser för den operativa planeringen. Försvarsberedningen vill framhålla att en tilltro till dessa planer inte ska stå i vägen för att kunna agera och lösa nödvändiga uppgifter på andra sätt vid höjd beredskap och i krig.

Erfarenheterna från Ukraina, liksom tidigare erfarenheter, visar att i krig förändras förutsättningar och förhållanden snabbt. Den fullskaliga invasionen av Ukraina visade inte minst inledningsvis på en kaosartad situation, trots upparbetade rutiner och strategier, i vilket eget initiativ och snabbhet snarare än avvaktan varit en styrka. Det kräver en förmåga att snabbt kunna förändra taktiskt utträdande, nyttja befintlig teknik på nya sätt och snabbt införa ny materiel.

Nato tillämpar en militär doktrin benämnd multidomänoperationer (*Multi Domain Operations*, MDO). MDO är hämtat från det amerikanska försvaret och etablerades som begrepp kring 2018. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025 beskrivs MDO som syftandes till att genomföra operationer i större skala, i högre tempo och om möjligt också med fler maktmedel än enbart militära för att på bästa sätt uppnå uppsatta målsättningar. Utgående från Natos doktrin åstadkommer Försvarsmakten detta genom samordning av gemensamma funktioner i alla domäner, det vill säga i mark, sjö, luft, rymd och cyber. På den operativa nivån skapas synergier genom samordning av de åtta gemensamma funktionerna: ledning, underrättelser, bekämpning, information, manöver, uthållighet, skydd och civil-militär samverkan. Det är av vikt att

Sverige och Försvarsmakten kan tillämpa MDO såväl nationellt som i en allierad kontext och att utveckling sker i takt med Nato och USA:s utveckling av MDO.

8 Krigsorganisationen

Av Försvarsberedningens anvisningar framgår att beredningen ska lämna förslag till totalförsvarets fortsatta inriktning och utformning till och med 2030 och i detta sammanhang även behandla perioden till och med 2035. Den inriktning som lades fast i försvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135) ska utgöra grunden för förslagen.

Försvarsberedningen konstaterar, liksom i rapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12), att omvärldsutvecklingen har påverkat möjligheterna att genomföra försvarsbeslutet 2020 inom den ekonomiska ram och de tidsförhållanden som förutsattes 2020. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att just samma omvärldsutveckling gör att genomförandet brådskar.

Försvarsberedningen understryker, liksom i rapporterna *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) och *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34), att det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste öka skyndsamt. Insikten om detta behöver genomsyra alla delar av samhället och vara den främsta drivkraften för utvecklingen av totalförsvarets samlade förmåga de kommande åren.

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

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

Försvarsmakten presenterat inför nästa försvarsbeslut (*Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*, FM2023-23092:14; *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025*, FM2023-24770:10).

Försvarsberedningen framhåller att utgångspunkten för utvecklingen av krigsorganisationen måste vara det militära försvarets viktigaste uppgift; att med tillgängliga resurser, efter beslut om höjd beredskap, inom ramen för Nato, kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade. Beredningen framhåller vidare att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade.

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

Vissa av Försvarsberedningens förslag är angelägna men de behöver övervägas ytterligare. Försvarsberedningen framhåller vidare att de av beredningen nu framlagda förslagen, liksom ett kommande försvarsbeslut, kan behöva justeras mot bakgrund av såväl det osäkra säkerhetspolitiska läget som det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande kraven på krigsorganisationen. Beredningen föreslår att förslag till sådana justeringar utarbetas i en kommande Försvarsberedningsrapport.

Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade, bland annat genom värdlandsstöd, är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa.

Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige stärka Natos kollektiva försvar och därmed den samlade avskräckningen.

Beredningen vill betona att det är mycket viktigt att krigsförbanden skyndsamt blir användbara. Det kräver exempelvis fler officerare och civilanställda, fler värnpliktiga i grundutbildning, fler gruppbefäl, soldater och sjömän, högre tillgänglighet på materielen genom stathöjning, återanskaffning, nyanskaffning och ökad försörjningssäkerhet, förbättrad infrastruktur, tydliga förbands-

omsättningsplaner, repetitionsutbildning och ett funktionellt och robust mobiliseringssystem.

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

Försvarsberedningen betonar vikten av att skapa balans mellan verkan och stöd samt vikten av att hela logistikkedjan dimensioneras för behoven i krig.

Det militära försvaret ska kunna agera också i situationer då beslut om höjd beredskap inte har fattats. Detta kräver bland annat tillgängliga krigsförband redan i fredstid.

När beredskapen höjs ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras. Försvarsmakten har gjort bedömningen att mobiliseringsförmågan behöver öka. Försvarsberedningen delar denna bedömning och betonar att det är prioriterat att en fungerande och ändamålsenlig mobiliseringsförmåga färdigställs.

Vissa krigsförband, eller delar av krigsförband, är organiserade redan i fredstid utan beslut om höjd beredskap. Det gäller framför allt stående förband men kan också omfatta vissa mobiliseringsförband som nyttjas för beredskapsåtgärder. Dessa förband kan kompletteras med värnpliktiga under grundutbildning, när de värnpliktiga uppnått en tillräcklig kompetensnivå. Sammantaget är dessa krigsförband nödvändiga för att upprätthålla grundberedskapen och de utgör en integrerad del i den ordinarie verksamheten som Försvarsmakten bedriver i fredstid.

Försvarsberedningen framhåller, liksom i *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8), att i den stridsmiljö som uppstår i ett krig mot en kvalificerad motståndare har inte bara den tekniska nivån på materielen betydelse, utan också antalet förband och system. I denna mening är kvantitet en kvalitet i sig. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det därefter följande högintensiva kriget bekräftar också slutsatsen om behov av kvantitet.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget innebär därutöver att förmågeutvecklingen i det militära försvaret måste påskyndas. Tid måste vara en viktig faktor i alla politiska beslut och myndighetsbeslut som fattas de kommande åren avseende till exempel anskaffning av materiel och förnödenheter, förbandsproduktion och infrastruktur. Krigsförbanden och deras krigsduglighet måste sättas i fokus.

8.1 Natomedlemskapets påverkan på krigsorganisationen

Det är de enskilda allierades förband och förmågor som tillsammans utgör Natos samlade militära förmåga. Som allierad ska Sverige delta i de gemensamma operations- och förmågeplaneringsprocesserna. Dessa planer kommer att utgöra ingångsvärden avseende Sveriges del i Natos avskräckning och försvarsförmåga.

Försvarsberedningen konstaterar att deltagandet i Natos förmågeplaneringsprocess och arbetet med de tilldelade interimistiska förmågemålen 2023 samt de nya förmågemålen 2025 utgör en viktig del i Sveriges integrering i Nato. Att så långt som möjligt harmonisera den nationella förmågeplaneringen med övriga allierade är en viktig och arbetskrävande uppgift. Nato är under en omfattande förändring. Hur de nya förmågemålen 2025 kommer att se ut i detalj är ännu inte klart.

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

Det innebär troligen högre krav på förband och förmågor med begränsad deplojerbarhet (*Limited Deployability*). Detta betyder att kvalificerade nationella förband och förmågor måste kunna sättas in utanför eget territorium, men begränsat till närområdet. För Sverige skulle det till exempel kunna innebära att sätta in krigsförband i våra nordiska grannländer, Baltikum och Polen.

Natos operationsplanering kräver i det korta tidsperspektivet användbara förband som är bemannade, utrustade och samövade för

att kunna genomföra strid mot en kvalificerad motståndare. Detta bedöms som viktigare än att på längre sikt ta fram förband med till exempel ett idealt materiellt innehåll. Däremot fokuserar Natos förmågeplaneringsprocess på förmågeutveckling på längre sikt, det vill säga 7–19 år. Även här utvecklas dock processen mer i riktning mot den aktuella operationsplaneringen och de behov som följer av denna.

Sveriges nationella förmågebehov utgör fortsatt en central utgångspunkt för det svenska engagemanget i Natos förmåge- och operationsplanering. Försvarsberedningen konstaterar också att Sverige i förhållande till Natos förmågeplaneringsprocess och Natos operationsplanering behöver formulera ståndpunkter rörande utformningen av de svenska stridskrafterna, inklusive hur dessa ska kunna delta solidariskt i det kollektiva försvaret.

8.2 Utpekade åtgärder vid utökad ekonomi i försvarsbeslutet 2020

I 2020 års försvarsbeslut anges att planering ska ske för att möjliggöra genomförande av 17 utpekade åtgärder i händelse av att den ekonomiska ramen till det militära försvaret höjs åren 2026–2030. Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* att 13 av de 17 åtgärderna inrymdes i den planering som Försvarsmakten hade presenterat.

Försvarsberedningen kan konstatera att uppbyggnaden av krigsorganisationen går långsammare än vad som beslutades i Försvarsbeslutet 2020, bland annat beroende på den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina och fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato.

I denna rapport lägger Försvarsberedningen en rad förslag, utöver Försvarsmaktens underlag inför kommande försvarsbeslut. Försvarsberedningen anser att med genomförandet av dessa förslag, samt Försvarsmaktens redan genomförda eller planerade åtgärder, så har de 17 utpekade åtgärderna i allt väsentligt omhändertagits.

8.3 Försvarsmaktens underlag

Försvarsmakten har i underlagen inför försvarsbeslutet 2024 (Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut, 2023-11-06, FM2023-23092:14 och Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, 2024-03-01, FM2023-24770:10) redovisat sin syn på utvecklingen av krigsorganisationen.

Av Försvarsmaktens underlag framgår bland annat följande ambitionsförändringar jämfört med försvarsbeslutet 2020:

- Ökat fokus på luftförsvar och att kunna ingå i Natos integrerade luft- och robotförsvar (*Integrated Air and Missile Defence, IAMD*).
- Ökad förmåga att operera och försvara sig mot obemannade farkoster.
- Ökad förmåga till interoperabilitet och att kunna ingå i Natos ledningssystem på alla nivåer.
- Ökat fokus på att utveckla logistiken och att kunna utgöra ett bas- och uppmarschområde för allierade förband.
- Ökad förmåga att kunna verka med stridskrafter utanför Sveriges gränser.
- Sekventiell tillväxt av flera förbandstyper.

Därutöver understryker Försvarsmakten i underlagen behovet av tillgång till och lager av förnödenheter, inklusive ammunition, livsmedel och drivmedel.

Beredningen betonar att Försvarsmaktens underlag är utformat för att rymmas inom de ekonomiska ramar som framgick av regeringens uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut (Fö2022/01063 m.fl., 2023-06-01). Grunden för dessa ramar var den överenskommelse som samtliga riksdagspartier ställde sig bakom den 16 mars 2022. Överenskommelsen innebar att anslagen till det militära försvaret ökar för att nå två procent av bruttonationalprodukten (BNP) så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga.

Regeringen har gett Försvarsmakten och berörda myndigheter i uppdrag att planera för en fortsatt tillväxt som innebär att försvarsanslagen ska nå två procent av BNP 2028. Redan 2024 bedöms de svenska utgifterna för militärt försvar nå två procent av BNP enligt Natos definition av försvarsutgifter.

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

Försvarsmakten har den 5 april 2024 redovisat ett fördjupat underlag till Försvarsberedningen arbete (*Försvarsmaktens svar på remiss*, FM2023-23092:33 (H)).

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

Att på bredden vidmakthålla och sätta upp fungerande och samövade krigsförband är prioriterat, samtidigt som den långsiktiga utvecklingen av Försvarsmakten ska fortsätta.

8.4 Krigsorganisationens struktur

De av Försvarsberedningen i föreliggande rapport föreslagna krigsförbanden införs från 2025 för att i allt väsentligt vara operativa senast 2030. Krigsförbanden ska inledningsvis bemannas med tillgänglig utbildad personal och tilldelas befintlig materiel. Mobiliseringsförbanden ska omsättas efter hand som förbanden

grundutbildas. Materielbrister ska åtgärdas efter hand som befintlig materiel iståndsätts, repareras och renoveras eller ny materiel levereras. Därmed kommer krigsförbandens krigsduglighet att öka successivt. Försvarsberedningen betonar vikten av att krigsorganisationen fastställs, organiseras och fylls upp så snart som möjligt. Att identifiera och tillvarata möjligheter till påskyndad uppbyggnad är centralt.

Den inriktning Försvarsberedningen föreslår rörande krigsorganisationens huvudsakliga organisation och utveckling utgör en lägsta nivå för vad som ska uppnås. Försvarsmakten bör ges mandat att inkludera ytterligare krigsförband i krigsorganisationen under förutsättning att det görs utifrån identifierade behov, tillgänglig ekonomi samt tillgängliga produktionsmöjligheter.

8.4.1 Krigsförband

Krigsorganisationen består av flera typer av förband. Stående förband bemannas i huvudsak med anställd personal och mobiliseringsförband bemannas i huvudsak med värnpliktig personal. I armén är den stora förbandsmassan mobiliseringsförband, medan grundplattan i flygvapnet och marinen utgörs av stående förband. Marinens och flygvapnets bas- och underhållsförband består också i stor utsträckning av stående förband men kompletteras med mobiliseringsförband. Mobiliseringsförbanden grundutbildas och genomför repetitionsutbildningar.

Inom armén kallas förbanden med de mest kvalificerade uppgifterna för fältförband. Därutöver föreslår Försvarsberedningen att det i armén också ska införas territorialförband. De senare ska ha uppgifter regionalt och vara knutna till vissa geografiska områden.

Personal som genomfört grundutbildning med värnplikt kan rekryteras och anställas som gruppbefäl, soldater och sjömän vid de stående förbanden. Även reserv- och yrkesofficerare rekryteras i huvudsak bland de som genomfört grundutbildning med värnplikt. För att upprätthålla mobiliseringsförbandens personalstyrka måste därför grundutbildningen omfatta betydligt fler än vad som krävs enligt krigsförbandens fastställda organisation.

Försvarsberedningen föreslår att värnpliktiga som inte längre erfordras i arméns fältförband (normalt cirka fyra till åtta år efter genomförd grundutbildning), ska kunna överföras till territorialförband (vilka är mobiliseringsförband). De ska då krigsplaceras under normalt fyra till sex år i dessa territorialförband. Beredningen menar att en sådan överföring till territorialförband innebär att den investering som gjorts i samband med grundutbildningen tas tillvara under längre tid. Samtidigt medger det större förbandsvolym, särskilt för viktiga funktioner som är nödvändiga i höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen understryker vikten av att det genomförs en repetitionsutbildning i anslutning till det att överföring av de värnpliktiga skett till territorialförbanden. Detta för att säkerställa territorialförbandens krigsduglighet genom utbildning och övning på andra uppgifter och i förekommande fall annan materiel.

Försvarsberedningen konstaterar att före detta anställda som har genomgått militär grundutbildning, såsom yrkes och reservofficerare samt gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS), kan krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarspflicht i mobiliseringsförband, såväl fältförband som territorialförband som längst till och med det år som de fyller 47 år eller tio år efter senaste tjänstgöring. De kan också krigsplaceras i mobiliseringsreserven, vilken är knuten till ett specifikt krigsförband, eller i personalreserven. Den senare är en allmän reserv för förstahandsbehovet av utbildad ersättningspersonal.

Värnpliktsutbildade kan när de inte längre erfordras i fältförbanden eller i territorialförbanden också krigsplaceras i mobiliserings- respektive personalreserverna.

8.4.2 Mobiliseringsförband

Beredningen betonar att värnplikten fortsatt kommer att utgöra grunden för Försvarsmaktens framtida personalförsörjning. Svenska förband med krigsplacerade individer som fullgjort sin grundutbildning med värnplikt blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget. Värnplikten är den enda möjligheten för ett land av Sveriges storlek och förutsättningar att upprätthålla en tillräcklig volym i krigsorganisationen

och ha relevanta reserver för krigsförhållanden. Värnplikten utgör också rekryteringsbas för de andra militära personalkategorierna i Försvarsmakten. De värnpliktiga koncentreras i huvudsak till mobiliseringsförband i krigsorganisationen.

Försvarsberedningen föreslår att mobiliseringsförbanden ska repetitionsutbildas regelbundet. Detta är nödvändigt för att samöva krigsförbanden och upprätthålla dessas förmåga. Repetitionsutbildning ska normalt genomföras senast inom fyra år efter att förbandet har genomfört grundutbildning eller efter den senaste repetitionsutbildningen. Repetitionsutbildning kan med fördel innehålla mobiliseringsövning.

Mobiliseringsförbandens värnpliktiga personal kan efter regeringsbeslut, om det är nödvändigt för Sveriges försvarsberedskap, kallas in för beredskapstjänstgöring. Detta kräver inte att regeringen har beslutat om höjd beredskap. Vid höjd beredskap kan personalen kallas in för krigstjänstgöring.

8.4.3 Stående förband

För att ha tillgängliga förband för grundberedskap i fred, inklusive operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar inom Nato, samt för den samlade beredskapen att tidigt tillsammans med allierade kunna möta angrepp mot allierades territorium krävs stående förband. De stående förbanden bemannas i huvudsak med yrkesofficerare och kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS), reservofficerare och tidvis tjänstgörande GSS. Försvarsberedningen betonar vikten av att de stående förbanden ges tillräckliga personalresurser så att de redan i grundberedskap kan verka som krigsförband eller som en del i ett krigsförband.

8.4.4 Hemvärnsförband

Hemvärnsförbanden har som huvudsaklig uppgift att skydda och bevaka viktiga objekt. Hemvärnet är en viktig resurs genom förbandens höga beredskap och personalens mycket goda kännedom om lokala förhållanden. Hemvärnsförbanden bemannas med avtalspersonal ur hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna.

Hemvärnet tränas och utbildas med stöd av övriga Försvarsmakten, främst armén.

Hemvärnet har bland annat en central roll i att skydda och bevaka mobilisering av övriga krigsförband samt för skydd och bevakning av viktiga områden och anläggningar. De skapar därmed förutsättningar för att andra delar av Försvarsmakten ska kunna verka. Hemvärnsförbanden har vidare en viktig roll inom ramen för uppgifter kopplade till förmågan att ta emot allierade på svenskt territorium. Hemvärnet kan dock inte ersätta territorialförband. Hemvärnet ska fortsatt bestå av moderna krigsförband och ska även fortsättningsvis, på för individen frivillig grund, utföra uppgifter vid fredstida kriser.

Det frivilliga engagemanget är centralt för den samlade försvarsförmågan. Frivilligengagemanget med det medinflytande som finns i hemvärnet bidrar också till folkförankringen, och därmed försvarsviljan, och ger en möjlighet för fler än anställda och värnpliktiga i Försvarsmakten att engagera sig i försvaret. Hemvärnet tillsammans med de frivilliga försvarsorganisationerna är en viktig del i detta frivilligengagemang.

8.4.5 Förbandsomsättning

Försvarsberedningen anser att det för varje krigsförband, utifrån en övergripande förbandsomsättningsplan, ska upprättas en krigsförbandsplan. En krigsförbandsplan kan bland annat omfatta när och var ett förband med dess underenheter ska grundutbildas (om det inte är ett stående förband eller ett förband med överföringsvärnpliktiga), när det ska genomföra större övningar för samövning av hela förbandet inklusive repetitionsutbildning för mobiliseringsförband, när och hur det ska tillföras ny organisationsbestämmande materiel samt när och hur personal och underenheter ska omsättas. Planen klargör behoven av värnpliktiga och GSS i olika kategorier men också av utbildningsplatser, utbildningsbefäl, materiel, infrastruktur samt rekrytering till officersutbildning och GSS.

Mobiliseringsreserven är knuten till respektive krigsförband. Efter genomförd mobilisering ska krigsförbanden vara fullt bemannade. Försvarsmakten bör analysera behovet av mobiliser-

ingsreserver och deras storlek närmare utgående från förutsättningarna i dagens samhälle.

8.5 Armén

Arméns mest kvalificerade förband, fältförbanden, ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller, om så krävs, kunna verka i flera riktningar samtidigt. Vissa förband ska redan i fredstid, utan beslut om höjd beredskap, kunna delta i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar.

I likhet med försvarsbeslutet 2020 föreslår Försvarsberedningen att armén ska ansvara för två typer av förband; fältförband och territorialförband. Fältförbanden ska kunna lösa uppgifter i och utanför Sverige i enlighet med åtagandet i Nato, vanligtvis i närområdet. Huvuddelen av fältförbanden ska kunna inordnas i en division med brigader och fristående förband.

Arméns fältförband kännetecknas av hög eldkraft, gott skydd och god rörlighet. Fältförbanden grundutbildas med värnplikt (mobiliseringsförband) eller organiseras med anställd personal (stående förband). Fältförbanden har bland annat som uppgift att kunna genomföra anfalls-, fördröjnings- och försvarsstrid samt att ingå i luftförsvaret. Uppgiften kan också inkludera att skydda eller säkra rörlighet och underhåll för Natooperationer som inbegriper svenskt territorium inklusive basering och genomtransport av allierade styrkor. Arméns fältförband kan ingå i divisioner eller ledas direkt av operativ chef eller av motsvarande chefer i Natostaber. Vissa fältförband kan underställas militärregioner för att lösa regionala uppgifter.

De territorialförband som föreslås av beredningen är framför allt avsedda för uppgifter regionalt, exempelvis skydd, bevakning och försvar samt att säkra förbindelser och underhållstjänst. De ska knytas till vissa geografiska områden, normalt ledas av chef för en militärregion och kunna kompletteras med regionens hemvärnsförband. Territorialförband ska i regel bemannas med värnpliktiga vars krigsplacering i fältförbanden upphört och som överförs till territorialförbanden.

För att armén ska kunna lösa sina uppgifter måste relevanta lagernivåer för bland annat ammunition säkerställas. Det gäller till

exempel artilleri- och granatkastammunition, ammunition till vissa pansarvärnsvapen samt luftvärnsrobotar.

8.5.1 Fältförband och territorialförband

Enligt försvarsbeslutet 2020 skulle under perioden 2021–2025 två mekaniserade brigader organiseras samtidigt som organiseringen av en tredje mekaniserad brigad skulle påbörjas tillsammans med organiseringen av en reducerad motoriserad infanteribrigad i Stockholmsområdet. Förbanden på Gotland, där kärnan skulle vara en mekaniserad bataljon, skulle förstärkas. Under perioden skulle också organiseringen av en divisionsstab och en divisionsledningsbataljon samt andra fristående fältförband påbörjas. Försvarsbeslutet prioriterade att på bredden skapa fungerande och samövade krigsförband. En sammanhållen, förstärkt och utökad underhållsfunktion för armén ansågs som central för en fungerande krigsorganisation.

Den av riksdagen beslutade krigsorganisationen för armén innebar en styrning för hur organisationen var avsedd att tillväxa till år 2030. Försvarsberedningen konstaterar att denna ambition, med nuvarande planering, inte kommer att uppnås.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* att den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina och fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato påverkar genomförandet av försvarsbeslutet 2020. Detta gäller särskilt för armén.

Försvarsmakten ger en liknande bild i sina underlag och konstaterar att tillväxt har behövt ske parallellt med beredskapsanpassningar, pågående operationer, arbetet med Natomedlemskapet och fortsatt stöd till Ukraina. Av Försvarsmaktens underlag framgår att gjord prioritering inom den beslutade ekonomiska ramen begränsar utvecklingen av vissa arméförband. Tillsammans med ett sämre materiellt startläge än förväntat har detta inneburit att tillväxten för armén har gått långsammare och i delar förskjutits bortom 2030.

Vidare framför Försvarsmakten att materiell och personell tillgänglighet utgör de huvudsakliga utmaningarna för arméns

fortsatta utveckling. Det materiella stödet till Ukraina har inneburit en begränsning för arméns planerade tillväxt. Myndigheten framför att för att fortsätta tillväxten erfordras återanskaffning och ersättning av den materiel som lämnats som stöd. Den begränsade tillgängligheten hos tyngre materielsystem som stridsfordon, stridsvagnar och artilleripjäser utgör ett problem för både utbildning och vidmakthållande.

Försvarsberedningen vidhåller att den övergripande ambitionen i försvarsbeslutet 2020 ska fullföljas till 2030. Samtidigt behöver vissa av de krav som Nato ställer på brigadorganisationerna implementeras. Försvarsberedningen föreslår bland annat att tre mekaniserade brigader samt en infanteribrigad ska införas i krigsorganisationen från 2025 för att i allt väsentligt vara operativa senast 2030.

Det materiella innehållet i krigsförbanden behöver därför ses över och åtgärder vidtas för att säkerställa tillgång till viss organisationsbestämmande materiel. Reparations- och renoveringsbehovet på befintliga stridsvagnar och stridsfordon utgör ett särskilt problem. Problemet förstärks av stödet till Ukraina. Ersättningsanskaffning behöver därför påskyndas. Denna ersättningsanskaffning måste enligt beredningen vara prioriterad. Materielbrister ska åtgärdas efterhand som tillgänglig materiel istandsätts eller renoveras eller som ny materiel levereras. Försvarsberedningen konstaterar att krigsförbandens förmåga därmed kommer att öka successivt. Personalen ska omsättas eller kompletteras efterhand som värnpliktspersonal tillförs organisationen.

Försvarsberedningen anser att det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver att befintliga stridsfordon är tillgängliga de kommande åren och ska kunna användas i krigsorganisationen fram till dess omsättningsanskaffning fullföljts. Beredningen föreslår därför ett tillgänglighetsprogram för befintliga stridsfordon 90 för att möjliggöra att stridsfordonen bibehålls i krigsorganisationen fram till att systemet har omsatts kring 2040. Detta kan kräva bland annat uppstartad produktion av äldre reservdelar.

Därutöver föreslår Försvarsberedningen skyndsamt anskaffning av cirka 50 nya stridsfordon. Denna anskaffning bör ses som en del i ett större program där ersättning för stridsfordon levererade till Ukraina och även den planerade omsättningen av äldre stridsfordon under 2030-talet ingår.

Försvarsberedningen anser vidare att den nuvarande planeringen för renovering och modernisering av stridsvagnsystemet ska fullföljas. Ersättningsanskaffning av stridsvagnar som har levererats till Ukraina bör ske snarast.

Armén ska utveckla förmågan att verka i division och brigad. För att leda brigaderna i ett större markoperativt sammanhang och samordna striden med förstärkningsresurser krävs en divisionsledning med vissa förstärkningsförband. Divisionsnivån är nödvändig för att kunna kraftsamla arméförbanden i en operativ riktning och för att förbättra möjligheten till samordning med eventuellt tillkommande markförband från andra allierade. Inom Nato betonas också vikten av att öka förmågan att verka i högre taktiska förband, det vill säga på divisions- och kärnivå.

Försvarsberedningen föreslår att det fram till 2030 ska prioriteras att färdigställa tre mekaniserade brigader. Förbandsinnehållet liksom det materiella innehållet i de brigaderna kan variera. Två av de mekaniserade brigaderna tillförs en skyttebataljon vilket därmed säkerställer fyra manöverbataljoner i dessa brigader i enlighet med Natos krav. En mekaniserad brigad organiseras kring tre manöverbataljoner. Den reducerade infanteribrigaden tillförs en skyttebataljon och omorganiseras därmed till en infanteribrigad. Den ska i allt väsentligt vara operativ som infanteribrigad senast 2030.

En reducerad manöverbataljon ska över tid kunna avdelas inom ramen för Natos gemensamma fredstida aktiviteter. Försvarsmakten planerar för halvårsvis återkommande förbandsbidrag av bataljonstorlek till Lettland inom ramen för *Forward Land Forces* (FLF).

Försvarsberedningen föreslår att medel tillförs för att tidigare lägga förbandsproduktionen av brigadernas funktionsförband.

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

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

I enlighet med Försvarsmaktens förslag tillförs ett telekrigskompani på divisionsnivån och utvecklas på sikt successivt mot en divisionstelekrigsbataljon.

Utvecklingen av stridsgrupp Gotland slutförs i enlighet med tidigare försvarsbeslut. Samtidigt genomförs en översyn av vilka förmågor som behövs på Gotland i ljuset av kraven i operationsplaneringen kopplat till Nato.

Armégemensamma förband och militärbaser utvecklas i stort enligt försvarsbeslutet 2020. Ledningsförmågan stärks enligt Försvarsmaktens förslag genom att ett nytt markledningssystem implementeras.

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

Vidare påbörjas anskaffning av brigadluftvärn till två mekaniserade brigader och stridsgruppen på Gotland vilket stärker förmågan att bekämpa modernt stridsflyg och kryssningsrobotar. Anskaffningen omfattar eldenheter inklusive luftvärnsrobotar, spaningsradar och stridsledningssystem. Det anskaffas också buret luftvärn till jägar- och specialförband.

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

Anskaffning av patrullrobot genomförs i enlighet med Försvarsmaktens förslag, vilket ökar förmågan till precisionsbekämpning med obemannade system mot högvärdiga mål. I syfte att öka arméns förmåga till spaning, rekognosering, stridsledning, elledning och verkansrapportering anskaffas även obemannade fjärrmanövrerade flygfarkoster (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV) i olika storlekar. Sammantaget utvecklas arméns förmåga till spaning och verkan med en kombination av mindre och större obemannade flygande system men också förmågan till skydd mot dessa.

Jägar- och norrlandsjägarbataljonerna utvecklas för strid på djupet, nationella specialoperationer samt i vissa fall stöd till Natos specialoperationer.

Förmåga till minbrytning, övergång av vattendrag och strid under hot om, eller händelser med, kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel (*Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear*, CBRN) utvecklas vid brigader och vid funktionsförband inom divisionens ram.

Förmågan till logistikförsörjning på främre nivån inklusive uppbyggnad av lager och förnödenheter utvecklas och förstärks i enlighet med vad Försvarsmakten föreslagit.

Försvarsmakten framhåller att signaturanpassningsutrustning ska anskaffas löpande, vilket omfattar såväl generell som områdes-specifik maskering, skenmål samt övningsmateriel. Försvarsberedningen bejakar detta och betonar att anskaffningen stärker arméns och övriga markförbands förmåga till skydd och vilseledning vilket är prioriterat utifrån en ökad hotbild från flygfarkoster för spaning samt fjärrspaning.

Därutöver framhåller Försvarsmakten att det löpande genomförs anskaffning av ammunition för fältarbeten till Försvarsmaktens krigsorganisation, vilket omfattar såväl spräng- och tändmedel som specialladdningar och minor.

Arméns militärbaser utvecklar initialt, i linje med Försvarsmaktens förslag, förmåga att logistiskt även understödja allierade förband inom markdomänen. Därutöver ökar militärbasernas förmåga att understödja garnisonernas mobilisering och vidare försörjning efter beslut om höjd beredskap.

Raketartilleri ger möjlighet till långräckviddig bekämpning. Erfarenheten från Ukraina visar på behovet av verkanssystem i form av raketartilleri för att kunna möta hotet från fiendlig indirekt eld och för att kunna bekämpa till exempel fiendens underhålls- och ledningsfunktioner. Försvarsberedningen föreslår därför att en begränsad förmåga i form av en mindre enhet ska införas före 2030. Försvarsberedningen anser att en utveckling mot en raketartilleribataljon är angelägen men måste övervägas vidare. Nationella särkrav ska undvikas i syfte att säkerställa snabb leverans.

Erfarenheter från Ukraina visar också på behovet av redundans i krigsorganisationen. Försvarsberedningen föreslår att ett fristående norrlandsinfanteriregemente (det vill säga ett fältförband i huvudsak

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

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

Sammantaget innebär det att beredningen föreslår att ytterligare två skyttebataljoner sätts upp. Dessa nya skyttebataljoner och de fyra skyttebataljonerna på fastlandet som beslutades i försvarsbeslutet 2020 fördelas med tre till norrlandsinfanteriregementet och med tre till brigaderna. Därmed kommer det endast att finnas kvar en fristående skyttebataljon. Den bataljonen är avsedd för Gotland. Försvarsberedningen anser att ytterligare materiel behöver anskaffas för de två nya skyttebataljonerna och vissa andra delar av norrlandsinfanteriregementet. Det kan gälla tyngre materiel som exempelvis splitterskyddade fordon, men även grupp- och plutonsmateriel samt personlig utrustning.

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

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

Territorieförbanden organiseras i ett tjugotal kompanier och några plutoner. Armén ansvarar för utbildning, även av logistikförband inklusive sjukvårdsförband. Beredningen anser att dessa förband ska organiseras i enlighet med Försvarsmaktens redovisning

den 5 april 2024. Det kommer att avsevärt förstärka logistikfunktionen vilket Försvarsberedningen bedömer är nödvändigt inte minst inom ramen för Natos operationsplanering.

8.5.2 Militärregioner

Chefen för en militärregion ska fortsatt under den operativa ledningen leda markterritoriell verksamhet och regionala operationer. Militärregionerna ansvarar för territoriell verksamhet och regional underrättelse- och säkerhetstjänst. Militärregionerna befinner sig i en uppbyggnadsfas. De utvecklas stegvis med såväl ytterligare stabsresurser, fältförband inklusive säkerhetsförband och de av Försvarsberedningen föreslagna territorialförbanden. Till detta kommer hemvärnsförbanden.

Förmågan att planera och genomföra regionalt värdlandsstöd måste särskilt prioriteras. I ansvaret ingår att leda regionala transporter och koncentrerings transporter, vilket innebär att mobilisera förband och förflytta dessa till en annan del av Sverige eller till annan allierads territorium. I ansvaret ingår också mobiliseringsförberedelser, att upprätthålla regional mobiliseringsledning samt skydd och bevakning av Försvarsmaktens skyddsvärda anläggningar.

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

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

De av Försvarsberedningen föreslagna territorialförbanden ska kunna lösa uppgifter inom en militärregion. Dessa territorialförband

kan också ha som uppgift att inom ett visst geografiskt område försvara, skydda och bevaka viktiga områden och objekt samt att stödja och skydda mobilisering och koncentrerings av övriga svenska krigsförband.

Försvarsberedningen noterar att fältförband i form av till exempel säkerhetskompanier tillförs militärregionerna. Detta stärker den regionala förmågan att genomföra underrättelse- och säkerhetstjänst. Militärpolisplutoner tillförs för att bland annat stärka förmågan till världlandsstöd. Vidare tillförs ledningskompanier för att stärka militärregionernas ledningsförmåga.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kraftsamling* att civilområdesansvariga länsstyrelser ska arbeta nära tillsammans med Försvarsmaktens militärregioner, såväl i förberedelsearbetet i fred som vid situationer av höjd beredskap och krig. Detta ställer höga krav på gemensam planering och gemensamma övningar, men också på att övriga förberedelser i hög utsträckning sker samordnat och gemensamt. Vid höjd beredskap och i krig bör civilområdenas och militärregionernas staber i möjligaste mån samgrupperas för att säkra en nära samordning. Den geografiska indelningen av civilområdena bör vara ett viktigt ingångsvärde när myndigheter ser över sin regionala organisation. Strävan bör vara att på sikt skapa en så enhetlig regional indelning inom totalförsvaret som möjligt.

Försvarsberedningen noterade i *Kraftsamling* att det, utöver en samverkan på högre regional nivå mellan civilområden och Försvarsmaktens regionala staber, finns behov av samverkan mellan civila och militära aktörer på länsnivå och på lokal nivå. Sådan samverkan kan vara omfattande. Beredningen bedömer att det inte är möjligt för militärregionerna att genomföra all sådan samverkan för alla delar av sitt geografiska område, särskilt inte i krig.

Det bör därför övervägas om andra delar av Försvarsmaktens organisation, till exempel militärbaser (regementen och flottiljer), kan genomföra lokal civil-militär samverkan. Försvarsmakten har i underlagen inför kommande försvarsbeslut bland annat beskrivit att militärregionerna ska utvecklas för att kunna ta ett ökat lokalt ansvar i totalförvarssamordningen. Försvarsberedningen anser att detta med fördel kan möjliggöras genom att uppgifter delegeras från militärregioner till regementen och flottiljer (militärbaser).

8.6 Marinen

Marinen består av sjöstridsförband, ubåtsförband, amfibieförband och basförband. Huvuddelen är stående förband. Försvarsberedningen anser att marinen, enskilt eller tillsammans med våra allierade, tidigt ska kunna möta ett väpnat angrepp. Marinen ska kunna delta i sjöfartskyddsoperationer ledda av Sverige eller allierade. I fredstid bidrar marinen till övervakning och kontroll längs Sveriges kuster och till att hävda svenska intressen i omkringliggande havsområden i samverkan med andra myndigheter och allierade. Marinförbanden karakteriseras av hög tillgänglighet och beredskap samt stor operativ rörlighet.

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

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

Marinen ska främst ha förmåga att operera i närområdet. Sverige kommer också att bidra till Natos stående marina styrkor (*Standing Naval Forces*, SNF). Marinens förmåga ska dimensioneras för att, inom ramen för en Natooperation, möta ett väpnat angrepp i Sveriges närområde. Därtill ska tyngdpunkten i marinens förmåga ligga i att etablera kontroll och skydda sjöfart. Skydd av försörjning genom sjöfart är av stor vikt. Det handlar inte bara om Sveriges försörjning, utan även om våra allierades. Verksamheten på västkusten ska fokusera på att skydda hamnområden och hålla kustnära leder farbara. Marinen ska inom ramen för gemensamma Natooperationer delta i sjöfartsskyddet i Östersjöområdet och Västerhavet. Försvarsberedningen anser att detta sammantaget

också ger en god förmåga att upprätthålla den territoriella integriteten.

Marinen ska vidareutveckla sin förmåga att verka tillsammans med allierade i Sveriges närområde.

Fartyg tar lång tid att utveckla och anskaffa. I rådande säkerhetsläge finns begränsningar såväl i tillgänglig varvskapacitet som i möjlighet till läglighetsköp.

Försvarsberedningen föreslår, givet de långa ledtiderna för anskaffning, att möjligheten att anskaffa ytterligare ytstridsfartyg, utöver Luleåklass, bör undersökas redan nu. Inriktningen bör vara att dessa nya fartyg levereras från mitten av 2030-talet. Beredningen betonar att i syfte att begränsa projektets genomförandetid och risk bör detta ske genom anskaffning av en redan färdigutvecklad fartygsklass och att anpassningar begränsas. Fartygens funktionalitet samt möjlighet till snabb leverans inom satta ramar ska för denna anskaffning då vara prioriterad.

Vad gäller undervattensområdet bör i perioden fram till 2030 konceptarbete och förberedelser för anskaffning av nytt ubåtssystem genomföras på ett sätt som säkerställer handlingsutrymme för staten.

Försvarsberedningen anser att ett sjöoperativt helikoptersystem är en viktig komponent i den samlade marina förmågan till ubåtsjakt och ytmålsstrid. Helikopter 14 har tekniska brister och höga driftskostnader och är i dess sjöoperativa version (Hkp14F) ännu inte fullt operativ. I enlighet med Försvarmaktens planer anskaffas ytterligare helikopter 16 när den markoperativa helikopter 14E fahas ut. Tilläggsanskaffning av helikopter 16 slutförs i början av 2030-talet. Försvarmakten planerar för att fasa ut den sjöoperativa helikopter 14F i takt med att införandet av ny sjöoperativ helikopterburen förmåga påbörjas i mitten av 2030-talet. Det innebär att den sjöoperativa helikopter 14 F vidmakthålls längre än den markoperativa helikopter 14 E.

Med utveckling och leverans av de fyra nya fartygen av Luleåklassen medges för första gången ombordbaserad helikopter på ett svenskt örlogsfartyg. Ombordbaserade helikoptrar är en integrerad del i fartygets samlade förmåga och den nya helikoptern måste vara anpassad för detta.

Därutöver ser Försvarsberedningen med oro på marinens bristande personaltillgång. Det är idag en av det största begränsning-

arna för den operativa förmågan. För att öka marinens förmåga och tillgänglighet anser Försvarsberedningen att antalet anställda ska ökas och att ytterligare insatser ska göras för att öka tillgången till personal.

Liksom Försvarsmakten anser Försvarsberedningen att anskaffning av marinspecifik ammunition och omsättning av sjömålsrobotsystem 15 bör genomföras så snart som möjligt. Samtidigt ska den marina förmågan stärkas med lagernivåer av marinspecifik ammunition.

8.6.1 Sjöstridsförband

Genom den beslutade halvtidsmodifieringen av de fem korvetterna av Visbyklass beväpnas de med luftvärnsrobotsystem och förbättrade sensorer avsedda för luft-, yt- och undervattensspaning. Även förbättrad förmåga inom telekrig utgör en väsentlig del av de förmågehöjande åtgärderna. Tillsammans med ubåtarna utgör Visbykorvetterna de mest kvalificerade fartygen i marinen. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten ska planera för att vidmakthålla dessa fartyg in på 2040-talet.

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

Eftersom leverans av Luleåklassen inte sker förrän under första halvan av 2030-talet, anser Försvarsberedningen att de två korvetterna av Gävleklass och de två patrullfartygen av Stockholmsklass ska vidmakthållas och ersättas tidigast efterhand som fartygen i Luleåklassen levereras. Det bör övervägas att vidmakthålla de två korvetterna av Gävleklass intill den nya klassen av ytstridsfartyg som beredningen anser ska övervägas levereras från mitten av 2030-talet.

Utvecklingen och anskaffningen av de fyra nya fartygen av Luleåklassen är ett tekniskt avancerat projekt och ett ekonomiskt omfattande åtagande. Erfarenheten av liknande tidigare projekt är att de har drabbats av avsevärda kostnadsfördyringar och omfattande förseningar. Försvarsberedningen understryker därför att lärdomar bör dras för att undvika fördyringar och förseningar så att samtliga fyra fartyg levereras till marinen mellan 2030 och 2035 i enlighet med den tidplan och kostnadsplanering som nu gäller.

Minröjningsdivisionerna har fartyg, utrustning och personal för att söka efter förankrade och bottenliggande sjöminor och oskadliggöra oexploderad ammunition i hamnområden, kustnära vatten och i öppet hav. Försvarsberedningen anser att farleden till minst en större hamn på västkusten ska kunna hållas fri från minor. Beredningen konstaterar att modifiering av röjdykarfartyg av Spåröklass slutförs före 2030. Detsamma gäller livstidsförlängning av minröjningsfartyg av Kosterklass. Utöver detta stärks minröjningsförmågan genom anskaffning av obemannade, autonoma respektive fjärrstyrda, undervattensfarkoster.

Egen förmåga till att minera farleder påverkar en angripare genom att denna behöver lägga tid och resurser på att röja minor, samtidigt som angriparen hamnar i ett utsatt läge. För att skapa en förmåga till sjöminkrigsföring krävs förutom sjöminor också personal samt tillgång till fartyg och ubåtar som kan lägga ut minor och kontrollera de som redan är utlagda.

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

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

Avseende ubåtsjaktförmågan har flera åtgärder vidtagits genom tidigare försvarsbeslut, bland annat anskaffning av sonarer. Försvarsberedningen anser att ubåtsjaktförmågan bör stärkas tillsammans med allierade bland annat genom gemensamma övningar. De nya ytstridsfartygen av Luleåklass med bland annat den nya

integrerade ombordbaserade helikoptern kommer att sammantaget avsevärt stärka marinens ubåtsjaktförmåga.

Under krig, och om regeringen så föreskriver även under höjd beredskap, ska personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarmakten och Kustbevakningen. Vid höjd beredskap får Kustbevakningen således förändrade lednings- och lydnadsförhållanden och ska ha förmåga och en planering för att ge stöd till det militära försvaret, främst marinen. Enligt gällande regelverk ska chefen för Kustbevakningen, med erforderlig personal ur Kustbevakningen, ingå i Försvarmaktens högkvarter.

Förvarsberedningen noterar att Kustbevakningens roll avseende maritim säkerhet och miljöövervakning i fred, höjd beredskap och krig kommer att öka.

8.6.2 Ubåtsförband

Ubåtar utgör ett viktigt system för att möta och försvåra ett väpnat angrepp. De är samtidigt avancerade underrättelseplattformar. Ubåtssystemet skapar en osäkerhet då de bland annat är svåra att upptäcka och kan uppträda enskilt eller tillsammans med andra resurser i den maritima arenan, vilket tvingar en angripare att avdela förhållandevis stora resurser för skydd av egna sjögående resurser.

Den unika operationsmiljön i Östersjöområdet ställer särskilda krav. Ubåtarnas avancerade tekniska utrustning samt deras förmåga att förflytta sig dolt gör dem unika. Undervattensförmågan är central för Försvarmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i närområdet och ytterst för den krigsavhållande förmågan. Beredningen konstaterar vidare att ubåtar utgör ett viktigt svenskt bidrag till Nato för underrättelseinhämtning i, och kontroll över, Östersjöområdet.

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

Förvarsberedningen noterar att i och med halvtidsmodifieringen av ubåten Halland så kommer samtliga tre ubåtar av Gotlandklass att ha genomgått livstidsförlängning. Dessa åtgärder innebär, förutom

att de skapar ökad tillgänglighet, även en ökad operativ effekt främst beroende på att äldre delsystem ersätts av nya. Leverans av två ubåtar av Blekingeklass sker kring 2030 och ersätter då Södermanlandklassen.

Försvarsberedningen konstaterar att vid kontraktstecknandet 2015 skulle leverans av Blekingeklassen inledas 2022. Enligt Försvarens budgetunderlag för 2025 (FM2023-24770:10) planeras leverans av ubåtarna påbörjas sent i perioden 2026–2030, det vill säga en försening med sex till åtta år. Samtidigt har kostnaderna för projektet stigit avsevärt. Försvarsberedningen betonar betydelsen av att Blekingeklassen inte försenas ytterligare då det riskerar att reducera marinens ubåtsförmåga och påverka andra delar av förmågeutvecklingen i marinen. Det får inte uppstå ett glapp i den operativa förmågan mellan Södermanlandklassen och den nya Blekingeklassen.

Försvarens avser att genomföra ett program för att skapa förutsättningar för långsiktig materielförsörjning av ubåtar. För att möjliggöra vidmakthållen ubåtsförmåga efter 2035 anser därför Försvarsberedningen att förprojektering av en ny generation av ubåtar ska påbörjas. Detta ubåtssystem ska ersätta de tre ubåtarna av Gotlandsklass med början cirka 2038. I samband med denna anskaffning kan övervägas att beställa fyra nya ubåtar och därmed utöka det sammantagna ubåtsbeståndet till sex ubåtar. I perioden fram till 2030 ska konceptarbete och förberedelser för anskaffning av nytt ubåtssystem genomföras på ett sätt som säkerställer ett handlingsutrymme för staten.

Utöver detta ska Försvarens vidmakthålla ubåtsräddningssystemet och före 2035 påbörja förberedelser för dess omsättning. Omsättning av torpeder bör genomföras tidigt under perioden i enlighet med förslagen i Försvarens underlag inför kommande försvarsbeslut. Det bör övervägas hur utvecklingen av obemannade undervattensfarkoster kan fortsätta.

8.6.3 Amfibieförband

Amfibieförbanden verkar kustnära, i farledsförträngningar eller i anslutning till hamnar. Amfibieförbanden inriktas mot sjöoperativ

verksamhet och utövar kontroll över kustområden. Förbanden har förmågan att verka på och under vattenytan och på land.

Försvarsberedningen anser i enlighet med Försvarmakten att utvecklingen av de två sjörörliga amfibiebataljonerna ska fortsätta.

Försvarsberedningen anser därtill att en tredje sjörörlig amfibiebataljon bör övervägas efter 2030.

Amfibieförmågan stärks även av att båtar med förmåga till indirekt eld levereras till amfibiebataljonerna. Vidare ska anskaffning av sensor- och vapensystem avsedda för mark- och sjömålsbekämpning samt luftvärn inledas. Omsättning ska genomföras av ledningssystem för att uppnå ökad interoperabilitet med allierade. Omsättning av äldre båtar för transporter, inklusive stridsbåt 90 H ska också inledas. Marinen ska vidare överse, i samverkan med specialförbanden, att delar av amfibieförbanden utvecklas för stöd till nationella specialoperationer och Natos specialoperationer samt för strid på djupet.

Bevakningsbåtskompaniets uppgifter är bland annat strid på och under ytan, sjötrafikkontroll och hamnsäkerhet. Förbandet verkar ihop med amfibiebataljonen och sjöstridskrafterna samt med hemvärnsförband med marina uppgifter och vid höjd beredskap även med Kustbevakningen. Bevakningsbåtskompaniet och amfibieförbanden bör ses som en helhet. Kompaniet har sina huvudsakliga uppgifter på västkusten, där rollen att hålla hamnverksamheten öppen är central, och ska vidmakthållas.

8.6.4 Marina bas- och logistikförband

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

Marinens militärbaser utvecklar initialt, i linje med Försvarmaktens förslag, förmåga att logistiskt även understödja allierade förband inom sjödomänen. Därutöver ökar militär-

basernas förmåga att understödja garnisonernas mobilisering och vidare försörjning efter höjd beredskap.

8.7 Flygvapnet

Flygvapnet består av stridsflygförband, stridslednings- och luftbevakningsförband, basförband, helikopterförband samt transport- och specialflygförband. Huvuddelen är stående förband.

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

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

Genom den Natogemensamma luftoperativa ledningen inom ramen för det integrerade luft- och robotförsvaret (*Integrated Air and Missile Defence*, IAMD) skapas förvarning, skydd och handlingsfrihet för övriga försvarsgrenar, samhället i övrigt och allierade.

Luftstridskrafterna, det vill säga flygvapnet tillsammans med luftvärn i armén och marinen, ska utvecklas mot ett operativt koncept som utgår dels från Natos samlade luftstridsförmåga, dels från ett stärkt nordiskt samarbete. Luftstridskrafternas dimensionering syftar till att tillsammans med allierade utgöra ett uthålligt luft- och robotförvar, samtidigt som de möjliggör för allierade flygstridskrafter att basera på svenskt territorium. Luftstridskrafterna skapar möjlighet att leda, basera och verka tillsammans med allierade stridskrafter i luftoperationer över hela Nordeuropa.

Genom en rymdlägesbild stärks egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder. Rymdbaserad inhämtningsförmåga bidrar till denna lägesbild samt till övrig underrättelseinhämtning.

Försvarsberedningen anser att samarbeten med andra allierade, och då framför allt de nordiska länderna, bör sökas inom områden som till exempel flygburen aktiv och passiv spaning samt ledning av multidomäna operationer, basering, lufttankning, rymdförmågor samt utbildning, inklusive flygförarutbildning. Detta stärker både den egna och alliansens förmåga samt resurstillgängligheten.

Anskaffning av vapen och kvalificerad ammunition till stridsflygförbanden bör genomföras så snart som möjligt.

8.7.1 Stridsflygförband

Stridsflygförbanden kan tidigt möta en eventuell angripare. De är också centrala för att upprätthålla Sveriges territoriella integritet i fredstid. Inom ramen för Nato utgör de samlade stridsflygresurserna en viktig del av den konventionella förmågan inom ramen för Natos samlade avskräckning, inte minst genom att snabbt kunna flyttas till den plats där de behövs.

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

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

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

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

Försvarsberedningen konstaterar att det försämrade säkerhetspolitiska läget ökar betydelsen av stridsflygförband med hög beredskap och hög tillgänglighet. För att öka stridsflygförbandens förmåga och tillgänglighet bör på kort sikt ytterligare insatser göras för att säkerställa tillgången på personal, uppdragskritisk utrustning och ammunition, till exempel jaktrobotar och kryssningsrobotar.

8.7.2 Luftstridsledning och luftbevakning

För att kunna upprätthålla den territoriella integriteten och försvara svenskt luftrum krävs kontinuerlig övervakning av luftrummet samt förmåga att stridsleda och samordna flygstridskrafterna.

Försvarsberedningen understryker vikten av att kunna utbyta luftlägesinformation inom Norden och inom Nato, samt av att realisera möjligheten till en gemensam ledning för de nordiska luftstridskrafterna. Befintlig sambandsinfrastruktur måste omsättas i enlighet med Försvarsmaktens planering bland annat i syfte att öka robustheten inom ledningsförmågan. Nya ledningssystem ska anskaffas för att öka förmågan att leda och samordna luftstridskrafterna integrerat med allierade flygstridskrafter. Stridsledningsbataljonens stridsledningscentraler ska materielomsättas i syfte att uppnå full interoperabilitet och tillföra Natointegrerad ledningsförmåga. För detta krävs förändrade regelverk.

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

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

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

8.7.3 Basorganisation

Flygflottiljerna ansvarar för basorganisationen. Basorganisationens uppgift är utöver drift och skydd av flygbas att genomföra klargöring, underhåll och reparationer i syfte att stödja flygförband.

Försvarsberedningen anser att en ändamålsenlig basorganisation är en förutsättning för att flygvapnet ska kunna lösa sina uppgifter. Försvarsberedningen betonar att förmågan till spridning nationellt och inom alliansen, inom och mellan militära flygbaser samt till civila flygfält bidrar till ökat skydd och stärker förutsättningarna för överlevnad vid ett väpnat angrepp. En fungerande basorganisation är också viktig för att kunna ta emot allierade flygresurser. Försvarsberedningen ser ett stort värde i att snabbt kunna ta emot allierade flygresurser och därför bör flygvapnet under perioden genomföra nödvändig planering och praktiska förberedelser för detta.

Med det tilltagande hotet från UAV:er och fjärrbekämpning ställs också delvis nya krav på skydd.

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

I enlighet med Försvarsmaktens planering ska ett nytt baskoncept utvecklas och börja implementeras, förmågan att hantera CBRN-hot förstärkas och, genom tillförsel av obemannade flygfarkoster, skyddet av egna förband och anläggningar utvecklas. Skydd av huvudbas förstärks genom ny teknik för skydd mot obemannade flygfarkoster.

Försvarsberedningen konstaterar att flygbasernas förmågeutveckling är knuten till militärbasens utveckling mot Natos förmågemål för stöd till basering av allierade luftstridskrafter. Beredningen anser, i likhet med Försvarsmakten, att ytterligare infrastruktur ska tillföras för tillfällig basering och gruppering i övre Norrland.

Flygvapnets militärbaser ska också i enlighet med Försvarsmaktens underlag utveckla förmåga att logistiskt understödja allierades luftstridskrafter som baseras på svenskt territorium. Därutöver ska militärbasernas förmåga öka att understödja garnisonernas mobilisering och vidare försörjning efter höjd beredskap.

8.7.4 Helikopterförband

Helikopterförbanden kännetecknas av hög rörlighet och flexibilitet. Det gör dem till en värdefull resurs för att kunna genomföra trupptransporter, sjuktransporter, ubåtsjakt och taktisk radarspaning över hav och land.

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

I Försvarmakten finns idag tre olika helikoptersystem. Den lätta helikopter 15 är främst avsedd för övning och utbildning men kan även användas för andra uppgifter, medan de medeltunga helikopter 14 och 16 kan ta sig an ett brett spektrum av operativa uppgifter.

Helikopter 15 ska enligt Försvarmaktens planering fasas ut. Anskaffning och införande av ett nytt lätt helikoptersystem under tidigt 2030-tal behöver utredas.

Helikopter 14, såväl land- som sjöversionen, har förföljts av omfattande problem som lett till låg tillgänglighet och därmed höga kostnader. Försvarmakten avser fasa ut den markoperativa versionen. I enlighet med Försvarmaktens planer anskaffas ytterligare Helikopter 16 när den markoperativa Helikopter 14E fasas ut.

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

8.7.5 Transport- och specialflygförband

Transport- och specialflygförbanden består av tre skvadroner, tidigare benämnda divisioner: transportflygskvadronen, specialflygskvadronen samt statsflygskvadronen. Därutöver är Sverige del av en internationell militär transportflygorganisation, *Heavy Airlift Wing* (HAW). HAW är ett samarbete mellan tolv Natoländer, som samäger tre transportflygplan av typ C-17 Globemaster III.

Transportflygskvadronen ansvarar för den taktiska transportflygförmågan. Taktisk transportflygförmåga är en viktig förmåga för att snabbt kunna transportera trupp, materiel och förnödenheter. Transportflygförmågan har betydelse för att möjliggöra aktivering och mobilisering samt för att kunna sprida flygstridskrafterna. Delar av transportflygskvadronen utgör också ett viktigt stöd till specialförbanden.

Transportflygskvadronen är utrustad med sex TP84 (C-130 Hercules) transportflygplan. Dessa flygplan är alla mer än 40 år gamla och behöver ersättas. Försvarsberedningen noterar, i likhet med Försvarmakten, att omsättning behöver ske i närtid för att undvika risk för ett förmågeglapp och att omsättningen av systemet därför behöver påbörjas före 2030. Att vidmakthålla en nationell taktisk transportflygförmåga är centralt och detta behov förstärks som allierad. Ersättare till operativ och taktisk flygtransport är även av stor vikt för att specialförbanden ska kunna bibehålla tillgänglighet och interoperabilitet med nuvarande system. Försvarsberedningen betonar att transportflyg också har en viktig roll för internationella krisinsatser.

Statens behov av ytterligare flygtransporter under höjd beredskap bör i första hand tillgodoses genom avtal med berörda aktörer (företagsplanläggning) i ett utvecklat system med krigsviktiga företag.

Specialflygskvadronen ansvarar för bland annat luftburen radarspaning och signalspaning. Förutsättningarna att möta väpnat angrepp och hävda den svenska territoriella integriteten gynnas av tidig förvarning. Detta kräver i sin tur ett gott underrättelseläge. Flygburna underrättelse- och spaningsplattformar är viktiga för att kunna upptäcka flygplan, fartyg eller andra mål på stora avstånd. Detta är också ett viktigt svenskt bidrag i en Natokontext.

Specialflygskvadronen är utrustad med två signalspaningsflygplan S 102 B, två radarövervaknings- och stridsledningsplan S 100 D ASC-890 samt två persontransportflygplan TP 100. Radarövervaknings- och stridsledningsflygplan S 106 Global Eye är planerat att ersätta S 100 D i perioden 2027–2030. Försvarsberedningen konstaterar att planeringen behöver påbörjas för att ersätta TP 100 efter 2030.

Statsflygskvadronen är utrustad med två persontransportflygplan TP 102 Gulfstream för transporter av statsledningen. Försvars-

beredningen konstaterar att planeringen behöver påbörjas för omsättning av den äldre flygplansindividen efter 2030.

8.7.6 Rymddomänen

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

Flygvapnet bör därför, tillsammans med andra relevanta funktioner i Försvarsmakten, utveckla förmågan att producera och distribuera rymdlägesbild för hela Försvarsmaktens behov. Detta ökar möjligheterna att vidta skyddsåtgärder mot rymdbaserad spaning och ger förutsättningar för att skydda egna stridskrafter. Anskaffning av spanings- och övervakningssatelliter påbörjas under perioden. Utplacering av den första satelliten planeras under 2030. Genom personell förstärkning skapas den uthållighet som krävs för att dygnet runt kunna producera rymdlägesbild och kontrollera satelliter.

Försvarsberedningen understryker att medlemskapet i Nato och det fördjupade nordiska samarbetet medger stora möjligheter till samarbete. Rymddomänen står för förmågor som, inte minst för andra delar av totalförsvaret, är avgörande. Dessa behöver noggrant analyseras.

Inom ramen för Natomedlemskapet, och till del EU-medlemskapet, bör det identifieras var tillgången till dessa förmågor bäst kan säkerställas. Det kan ofta vara genom att en allierad tillhandahåller förmågan eller genom annat internationellt samarbete.

Försvarsberedningen anser att det inom vissa strategiskt viktiga rymdförmågeområden ska övervägas om Sverige ska ha egen rådighet över resurserna.

8.8 Hemvärnet

Försvarsberedningen, liksom Försvarsmakten, anser att hemvärnsförbanden fortsatt behöver tillföras adekvat modern materiel för att kunna lösa sina uppgifter. Beredningen understryker att det frivilliga

engagemanget i hemvärnet ska uppmuntras, i syfte att säkerställa hemvärnets långsiktiga personalförsörjning.

Försvarsberedningen angav i *Värnkraft* att en målsättning, i ett första steg, bör vara en krigsorganisation om minst 25 000 hemvärnssoldater. Idag omfattar hemvärnet drygt 22 000 personer. Försvarsmakten har i underlagen till försvarsbeslutet 2024 föreslagit att hemvärnet succesivt ska växa till 26 000 personer till 2030 för att därefter öka ytterligare till 27 000 personer. Försvarsberedningen bejakar denna utveckling. Hemvärnets krigsorganisation ska fortsatt omfatta 40 hemvärnsbataljoner.

Hemvärnsförband med hög tillgänglighet och god lokal-kännedom utgör, tillsammans med territorialförbanden samt vissa fältförband (stående förband såväl som mobiliseringsförband), grunden i militärregionernas förbands- och förmågestruktur. Hemvärnsförbanden är tränade för specifika uppgifter med personlig utrustning i hemmet och gruppmateriel direkt tillgänglig i förråd i anslutning till uppgiftsterräng. Hemvärnsförbanden har förmåga att snabbt skydda och bevaka militära objekt, basområden och samhällskritiska funktioner.

I enlighet med Försvarsmaktens planering, ska omsättning och kompletteringsanskaffning av fordonsparken ske. Införandet av sensorer som obemannade flygande farkoster för spaning, mark-sensorer, värmesikten och bildförstärkare, gör också att hemvärnets förmåga utvecklas. Ny taktisk radio till hemvärnsförbanden införs. CBRN-plutonerna tillförs ny rekognoserings- och saneringsutrustning. Båtplutonerna tillförs nya båtar och sjukvårdsförmågan förstärks genom ytterligare sjukvårdsbefattningar och sjukvårdsmateriel. Omsättning av hemvärnsförbandens eldhandvapen påbörjas i perioden och huvuddelen av understödsvapen omsätts.

Försvarsmakten föreslår i det reviderade underlaget inför kommande försvarsbeslut att hemvärnets granatkastarförmåga ska avvecklas.

Försvarsberedningen delar inte den uppfattningen. Hemvärnsförbanden måste fortsatt ha förmåga att kunna möta kvalificerade motståndare där indirekt eld kan vara nödvändigt för att lösa uppgiften. Behovet av att hemvärnet har denna förmåga förstärks av att det kommer att dröja innan de nya territorialförbanden finns i krigsorganisationen. Dessutom kommer dessa förband att vara relativt fåtaliga.

8.9 Specialförbanden

Specialförbanden är utformade för att utföra specialoperationer, exempelvis underrättelse-, motverkans-, sabotage eller fritagningsoperationer. Specialoperationer utförs antingen som autonoma operationer eller som en del i en gemensam operation tillsammans med andra stridskrafter, såväl nationellt som inom alliansen eller med internationella partner. Specialförbanden leds med särskilda ledningsförhållanden som möjliggör snabbt beslutsfattande på strategisk och operativ nivå.

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

Specialförbanden genomför operationer och andra aktiviteter i hela konfliktskalan i Sverige, inom alliansen, eller på annat lands territorium. Operationer sker öppet eller dolt i syfte att påverka mål av stor betydelse för motståndaren eller egen verksamhet.

Beredningen understryker vikten av att specialförbandens förmåga i krig och inom ramen för gemensamma Natooperationer fortsatt utvecklas, och att specialförbanden förstärks, bland annat genom utveckling av Försvarmaktens jägarförband, för att möta de nya uthållighetskraven. Det försämrade säkerhetspolitiska läget kombinerat med inträdet i Nato medför behov av utveckling och förstärkning.

Vid ett väpnat angrepp kan specialförbandens förmågor användas för att genomföra underrättelseinhämtning mot, eller påverka, en motståndares mer välskyddade mål och därigenom tvinga en motståndare till en högre grad av defensiva åtgärder och lägre operationstempo samt öka effekten av den samlade bekämpningsförmågan.

Vid hybrida hot och situationer under nivån för väpnat angrepp kan specialförbanden användas för att upptäcka och begränsa en angripares åtgärder, inklusive ombud som nyttjar terrorismetoder. Med stöd av lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning kan bland annat specialförbanden stödja Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I internationella militära insatser kan specialförbanden exempelvis bidra till stöd- och kapacitetsbyggnadsinsatser.

Försvarets specialförbandssystem (FMSF) består av specialförbandsledningen vid Försvarets Högkvarter, särskilda operationsgruppen (SOG) samt Försvarets specialoperationsförband. SOG är kärnförbandet inom specialförbandssystemet. Försvarets specialoperationsförband är särskilt avdelade enheter vid vissa organisationsenheter med uppgifter att genomföra och stödja specialoperationer. Dessa består av sektionen för operativ teknik, sjötransportenheten, särskilda helikoptergruppen, särskilda transportflyggruppen, särskilda sambandsenheten, specialförbandens fallskärmsskola samt särskilda logistikgruppen.

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

Specialförbanden omgärdas av en hög sekretessnivå. Försvaretsberedningen betonar vikten av att det finns förutsättningar för demokratisk insyn och kontroll.

8.10 Logistikfunktionen

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

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

Logistikfunktionen skapar grundläggande förutsättningar för att samtliga stridskrafter ska kunna verka. Logistikförbanden och dess ingående delar behöver därför vara bemannade och utrustade för att skapa förutsättningar för samtliga stridskrafter, inklusive stridskrafter från andra allierade i fred, kris och krig.

Logistikfunktionen inom Försvaretsmakten omfattar bland annat förnödenhetsförsörjning, lagring av förnödenheter, resurser för

transporter, teknisk tjänst och militär sjukvård. Den är beroende av fungerande civila funktioner såsom energiförsörjning, sjukvård, infrastruktur och livsmedeldistribution. Logistikkfunktionen är beroende av transporter via väg, järnväg, sjö och luft. Därför krävs ett utvecklat totalförsvarsamarbete mellan Försvarmakten och berörda aktörer i det civila försvaret.

I försvarsbeslutet 2020 konstaterades att fokus bör läggas vid att fastställa och påbörja utveckling av ett logistikkoncept som kan svara mot krigsorganisationens samlade behov vid samtidig mobilisering och användning av hela krigsorganisationen. Detta behov har förstärkts av det försämrade säkerhetspolitiska läge som följt av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Försvarsberedningen betonar att krigsorganisationens samlade behov av lager av förnödenheter och reservdelar utifrån krigets krav ska styra uppbyggnaden.

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarmakten har tagit viktiga steg mot ett sammanhållet logistikkoncept men understryker behovet av fortsatt utveckling inte minst som allierad. Åtgärder behöver vidtas så att den föreslagna fortsatta utbyggnaden av logistiken (som till exempel bakre förråd) fullföljs i takt som krigsorganisationen tillväxer. Åtgärder för att säkerställa förmågan att ta emot allierade förband på svenskt territorium och förhandslagring behöver integreras i arbetet med utvecklingen av logistikkonceptet.

Försvarsberedningen betonar att hela logistikkedjan måste fungera för att krigsorganisationen ska ha den uthållighet som krävs i krig. Logistikkedjan består av både anskaffning och viss lagring av förnödenheter, liksom av bland annat reparationsresurser, sjukvårdstjänst, transporttjänst och livsmedel. Transportresurser är avgörande för en fungerande logistikkfunktion.

Central logistikledning utvecklas för att utöva logistikledning på operativ nivå för att möjliggöra en sammanhållen logistikkedja för att säkerställa svenska och allierade förbands uthållighet. Central logistikledning utövar ledning av logistiknätverket nationellt. Implementeringen av logistiknätverket, interoperabelt med Nato, skapar även förbättrad förutsättning att stödja allierade styrkor på svenskt territorium.

Regionala logistikledningar, som en integrerad del i den regionala ledning som utövas av militärregionerna, utvecklas och ska utöva

regional logistikledning och stödja de krigsförband som finns eller verkar i ett specifikt geografiskt område med ammunition, förnödenheter, underhåll, transporter, sjukvård och övrig logistik. De regionala logistikledningarna ska kunna verka avskuret från central logistikledning och varandra med bibehållen förmåga med tillgängliga resurser i området.

Försvarsberedningen noterar att logistikfunktionen befinner sig i en uppbyggnadsfas. Det innebär att det efterhand sker en omfattande ökning av reparationskapaciteten och anskaffning av reservdelar samt en ökning av lagernivåer för gränssättande förnödenheter såsom militärspecifika läkemedel, livsmedel, drivmedel och en ökad lagerhållning av andra förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar.

Gränsöverskridande förhandslagring inom och utanför Sverige, med våra nordiska grannländer, samt amerikansk lagring i Sverige inom försvarssamarbetsavtalet (*Defence Cooperation Agreement, DCA*) kan komma att handla om förhandslagring av utrustning, förnödenheter och materiel.

Försvarsberedningen föreslår, utöver de ambitioner som inrymts i Försvarsmaktens underlag till kommande försvarsbeslut, ytterligare anskaffning av förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar, de kommande tio åren. Anskaffningen ska säkerställa en ökad tillgänglighet för organisations- och effektbestämmande materiel. Försvarsberedningen anser dock att ytterligare anskaffning av förnödenheter utöver detta är angelägen och bör övervägas. Till detta kommer nödvändig infrastruktur som krävs för lagerhållning och omsättning.

Försvarsberedningen konstaterar att erfarenheterna från Ukraina tydligt pekar mot att det krävs en förstärkning av sjukvårdsförmågan i krigsorganisationen. Försvarsberedningen betonar att den militära sjukvårdskedjan måste ses som del i en sammanhängande krigssjukvård inom hela totalförsvaret.

Ett krig skulle resultera i omfattande förluster av människoliv samt masskadeutfall. Försvarsmakten är i ett sådant läge i stort behov av att använda infrastrukturen i samhället och civila transporter. Förberedelserna och planerna bör ta sin utgångspunkt i beräkningar rörande skadetyper och antal skadade och döda i krig. Behandlingsmetoder, ambition och prioriteringar ska kunna anpassas efter antalet patienter, skadenivåer och tillgången till sjuk-

vårdsresurser för att kunna ge tillräcklig vård för att så många som möjligt ska överleva. Den militära sjukvårdskedjan måste utvecklas för att kunna hantera masskadeutfall i förbanden.

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

Att i enlighet med Försvaretsmaktens förslag utveckla två operativa transportbataljoner, och på sikt en tredje, för att på så vis möjliggöra en sammanhängande logistikkedja från bakre förråd och industri till stridsfältet, är avgörande för krigsorganisationens användbarhet. Vidare föreslår Försvaretsmakten bland annat att det ska organiseras två trafik- och transportledningskompanier, ett markverkstadsförband med förmåga till additiv tillverkning samt ett tekniskt kompani.

8.11 Ledningsfunktionen

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

Krigsförbanden i ledningsfunktionen genomför drift, underhåll samt reparation och ersättning av ledningsstödsystem, telekommunikationer och sensorer för att stödja utövande av ledning. Ledningsförbanden möjliggör Försvaretsmaktens förmåga att kommunicera och leda i alla konfliktnivåer.

Förbanden upprättar och säkerställer funktionen för Försvaretsmaktens it-, sambands-, krypto- och ledningsstödsystem. På operativ nivå ansvarar ledningsförbanden för drift och underhåll av Försvarets telenät (FTN) och Försvaretsmaktens gemensamma tekniska system. Systemen är en grundförutsättning för militära operationer till sjöss, på land och i luften. Försvaretsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS) har en viktig roll i detta.

De operativa sambandsbataljonerna har förmåga att ersätta och förstärka förbindelser i FTN i syfte att ansluta förband, staber, sensor- och verkanssystem vilket är en förutsättning för att gemensamt kunna verka med armé-, marin- och flygstridskrafter.

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

Det operativa kommunikationsförbandet har förmåga att genomföra informationsoperationer i syfte att påverka målgruppers beteenden och attityder. Detta kan innebära att försvaga viljan till motstånd hos motståndarens förband och förstärka viljan till samarbete hos egna och allierade. Ett operativt kommunikationsförband vidmakthålls i syfte att verka i de högre konfliktnivåerna.

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

I Försvarmaktens underlag inför det kommande försvarsbeslutet läggs grunden för att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Utvecklingen syftar till att tillgodose Försvarmaktens behov av informationshantering och modern it-infrastruktur för att kunna hantera stora mängder information. Detta sker initialt genom att omhänderta nuvarande brister i den gemensamma it-infrastrukturen. Vidare påbörjas en omsättning till en modern it-infrastruktur och strukturering av data och information i syfte att skapa en basplatta för fortsatt digitalisering. Detta stärker på sikt Försvarmaktens förmåga till integrering med andra, nationellt och internationellt. Kompetensförsörjning blir viktig men kan även utgöra en svårighet eftersom digitaliseringsområdet är hårt konkurrensutsatt i samhället.

8.12 Cyberförsvar

Försvarsmaktens cyberförsvar bidrar till totalförsvaret genom att i samtliga konfliktnivåer kunna avskräcka, upptäcka och förneka en motståndare att i eller genom cyberdomänen påverka det militära försvarets förmåga att mobilisera, möta ett väpnat angrepp, upprätthålla den territoriella integriteten eller värna Sveriges suveränitet. Cyberförsvaret har förmåga att genomföra offensiva och defensiva cyberoperationer samt att identifiera och avvärja hot mot system och plattformar inklusive elektroniska kommunikationsnät.

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

Cyberförsvarsförbanden omgärdas av en hög sekretessnivå. Försvarsberedningen betonar vikten av att det finns förutsättningar för demokratisk insyn och kontroll.

8.13 Försvarsmusiken

Musik har alltid varit viktigt för militära styrkor. Försvarsmusiken är en bärande del av de ceremonier som bidrar till sammanhållningen och gemenskapskänslan inom Försvarsmakten. Försvarsmusiken har både Försvarsmakten och övriga staten som uppdragsgivare. Musikkårerna spelar vid exempelvis statsbesök och parader, men ger även konserter för allmänheten. Musiker inom försvarsmusiken för vidare en stolt militär tradition, och kårerna är internationellt erkända.

Försvarsmusiken organiserar idag tre försvarsmusikkårer: Arméns musikkår och Livgardets dragonmusikkår i Kungsängen utanför Stockholm, och Marinens musikkår i Karlskrona. Till skillnad från de 25 musikkårerna inom hemvärnet utgörs dessa tre av heltidsarbetande professionella musiker.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kraftsamling* att det är viktigt att så långt möjligt upprätthålla kulturverksamhet i händelse

av krig. Kulturlivet är en motståndskraft i sig. Ett livaktigt och fritt kulturliv är en kraft för sammanhållning och motståndskraft och därmed viktigt för vår försvarsvilja. Kulturlivet spelar en stor roll för gemenskapen. Kultur är också ett välkommet avbrott och ger förströelse i svåra tider. Försvarsmusiken är ett viktigt bidrag till musiklivet i Sverige i fred och i krig. Musikkårerna är en del av det samlade musiklivet i Sverige och bidrar med professionella musiker även till andra musikinstitutioner nationellt och regionalt.

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

8.14 Krigsorganisation 2025

Försvarsberedningen föreslår att Försvarsmaktens krigsorganisation i huvudsak ska bestå av följande krigsförband. Krigsförbanden införs i krigsorganisationen från 2025 och ska i allt väsentligt vara operativa 2030 (vissa förband några år senare).

Tabell 8.1 Försvarsmaktens krigsorganisation 2025

Krigsförband	Antal
FÖRSVARSMAKTEN GEMENSAMMA FÖRBAND	
Högkvarter med stabsförband	1
Specialförband	
Cyberförsvarsdivision	1
ARMÉN	
Arméstab	1
Militärbaser	13
Divisionsstab med divisionsledningsbataljon	1

Krigsförband	Antal
Divisionsunderrättelsebataljon	1
Divisionsartilleribataljon	2
Divisionsraketartillerienhet	1
Divisionsingenjörbataljon	1
Divisionsunderhållsbataljon	1
Mekaniserad brigad	3
Infanteribrigad	1
Norrlandsinfanteriregemente ¹	1
Stridsgrupp Gotland	1
Skyttebataljon Gotland	1
Livbataljon	1
Jägarbataljon	3
Militärpolisbataljon	1
Underrättelsebataljon	1
Säkerhetsbataljon	1
Luftvärnsbataljon	2
CBRN-kompani	1
Militärregionstab	4
Territorialförband	
HEMVÄRNET	
Hemvärnsbataljoner	40
MARINEN	
Marinstab	1
Marina militärbaser	3
Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2

¹ Ett fältförband i huvudsak bemannat med värnpliktiga.

Krigsförband	Antal
Röjdykardivision	1
Ubåtsdivision	1
Amfibiebataljon	2
Marin basbataljon	2
FLYGVAPNET	
Flygstab	1
Flygflottilj	4
Helikopterflottilj	1
Stridsflygdivision	6
Transportflygskvadron	1
Specialflygskvadron	1
Statsflygskvadron	1
Helikopterskvadron	4
Stridslednings- och luftbevakningsbataljon	1
LEDNINGSFÖRBAND	
Operativ sambandsbataljon	2
Operativ telekrigsbataljon	1
LOGISTIKFÖRBAND	
Central Logistikkledning	1
Regional logistikkledning (integrerade i ledningen av militärregion)	4
Operativ transportbataljon	2
Fältsjukhusbataljon	3
Sjukhuskompani	2

9 Grundorganisationen

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

Försvarmaktens grundorganisation, det vill säga organisationsenheterna och deras lokalisering, beslutas i huvudsak av riksdagen. Grundorganisationen framgår av bilagan till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Försvarsberedningen konstaterar att uppgiften att skyndsamt organisera, utbilda och materielsätta en utökad krigsorganisation ställer stora krav på grundorganisationen och dess produktionsförmåga. Omvärldsutvecklingen är sådan att förseningar igenomförandet svårigen kan accepteras. Beredningen vill understryka att den av riksdagen beslutade inriktningen för grundorganisationen från försvarsbeslutet 2020 (*prop. 2020/21:30 bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135*) ligger fast. De organisationsenheter som ännu inte är fullt utbyggda måste skyndsamt komma på plats.

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

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

9.1 Försvarsbeslut 2020

I enlighet med den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen för 2021–2025 pågår en uppbyggnad och utökning av verksamhet på en rad orter. Regeringen och riksdagen betonade i försvarsbeslutet 2020 att en förstärkt krigsorganisation kräver en utökning av Försvarsmaktens grundorganisation och beslutade om återinrättande av ett antal organisationsenheter. Militär närvaro runt om i landet ansågs även bidra till folkförankringen av försvaret. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition att återinrätta Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Dalregementet (I 13) i Falun, Västernorrlands regemente med Jämtlands fältjägarbatal (I 21) i Sollefteå och Östersund samt Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn.

Behovet av en utökad grundutbildning, i syfte att möjliggöra två norrlandsjägarbataljoner särskilt utformade för att verka i subarktisk miljö, ledde till återinrättandet av Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur. Samtidigt konstaterades att det på sikt finns behov av ytterligare militär förmåga i övre Norrland i form av till exempel särskilda gränsjägarförband. Försvarsmakten gavs därför i uppdrag av regeringen att inför försvarsbeslutet 2025 redovisa en analys av hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i norra Lappland.

Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) beslutades av riksdagen för att utbilda den amfibiebataljon som skulle etableras på västkusten.

Den permanenta militära närvaron på västkusten behövs även för att skydda hamnområden och förbindelserna västerut.

Återinrättandet av Upplands flygflottilj (F 16) syftade till att skapa en mer robust basorganisation samt förutsättningar för en eventuell tillväxt inom flygvapnet på längre sikt med permanent basering av stridsflyg.

Efter förslag från Förvarsberedningen beslutades i försvarsbeslutet 2020 att krigsorganisationen skulle tillföras fyra regionalt utbildade territoriella skyttebataljoner utöver den skyttebataljon som tillfördes på Gotland. Förvarsberedningen föreslog i *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) att två nya mindre regementen skulle uppsättas för att producera dessa skyttebataljoner. I försvarsbeslutet 2020 beslutade riksdagen att nyetablera Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente i Sollefteå med Jämtlands fältjägarbatal i Östersund (I 21). Regimentena skulle nå full kapacitet under perioden 2026–2030 och skulle ha utbildningsansvar för två skyttebataljoner vardera och en utbildningskapacitet om cirka 200–250 inryckande värnpliktiga årligen. Förvarsberedningen föreslog också i *Värnkraft* att efter politiska beslut om bland annat ytterligare investeringar och resurstillskott skulle regimentena kunna utöka utbildningsvolymen för att motsvara behovet av skytteförband för upp till en brigad per regemente.

För att omhänderta de ökade utbildningsbehoven som följer av fler artilleribataljoner föreslog Förvarsberedningen i *Värnkraft* utbildning av vissa artilleriförband i Kristinehamn och Karlskoga. Riksdagen beslutade 2020 att återinrätta Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn med Villingsberg som skjutfält. Återinrättandet skulle inledas i perioden 2021–2025 för att nå full kapacitet under perioden 2026–2030.

9.2 Implementering av försvarsbeslutet 2020

Förvarsmakten redovisar i sitt underlag för fortsatta politiska överväganden (FM2022-19979:13) och i sitt reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (FM2023-23092:14) att det innevarande försvarsbeslutet har medfört grundorganisatoriska

förstärkningar men att huvuddelen av de nya enheterna fortfarande är under införande och att resultatet av dessa ännu inte har analyserats.

Utöver att verksamhet ska organiseras vid de nya enheterna får de sedan tidigare befintliga organisationsenheterna, till följd av ansvaret för nya krigsförband, ett ökat behov av utbildnings- och produktionsresurser.

Försvarsmakten framhåller vidare att det för den tillväxt som redovisas inte finns behov av ytterligare nya organisationsenheter. Befintlig produktionskapacitet efter beslutad etablering på en rad orter är tillräcklig givet planerad ekonomi och ambition. Då nya organisationsenheter är förknippade med långa ledtider, stora kostnader och osäkerheter samtidigt som antalet yrkesofficerare kommer att vara en begränsande resurs under hela 2020-talet anser myndigheten att det är mer rationellt att utöka utbildningsvolymerna på befintliga verksamhetsorter. Försvarsberedningen instämmer i analysen.

Bland de år 2020 beslutade enheterna är Norrlands dragonregemente (K 4), Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4), Upplands flygflottilj (F 16) fullt etablerade som fristående organisationsenheter. Dalregementet (I 13) återinrättades i september 2021 och enligt Försvarsmakten planeras full kapacitet efter 2030. Väster-norrlands regemente med Jämtlands fältjägarbatal (I 21) återinrättades i januari 2022 och full kapacitet planeras uppnås 2030. Även för Bergslagens artilleriregemente (A 9) planeras full kapacitet uppnås 2030.

Försvarsberedningen understryker att inriktningen av grundorganisationen från försvarsbeslutet 2020 ligger fast. De organisationsenheter som ännu inte är fullt utbyggda måste skyndsamt komma på plats. Sedan försvarsbeslutet 2020 har omvärldsutvecklingen varit sådan att förseningar i genomförandet svårligen kan accepteras. Full kapacitet ska uppnås senast 2030 för samtliga förband. Försvarsberedningen gör bedömningen att utbildning av den utökade mängden värnpliktiga som föreslås i denna rapport kan genomföras vid de grundorganisationsenheter som riksdagens beslutade 2020.

Med den utbyggnad av grundorganisationen som riksdagen beslutade 2020, tillsammans med utvecklingen av befintliga garnisoner och den fortsatta utvecklingen av grundorganisationen,

understryks vikten av att Försvarsmakten har ett nära samarbete med Fortifikationsverket (FortV) samt berörda län och kommuner om de exakta etableringsplatserna och rörande utveckling av infrastrukturen vid befintliga garnisoner.

Vid val av etableringsplats för beslutade nya grundorganisationsenheter framhåller Försvarsberedningen att tiden för etablering måste vara ett av de viktigaste bedömningskriterierna. Vid etablering och utformning av ny infrastruktur bör Försvarsmakten och FortV sträva efter att undvika tidsförluster till följd av processer avseende plan- och bygglov och miljöprovningar.

Försvarsberedningen anser att förkortade ledtider för att etablera den infrastruktur som Försvarsmakten behöver är mycket högt prioriterat. Att bygga ny infrastruktur tar tid. Det är därför fortsatt viktigt att Försvarsmakten involverar FortV i planeringsarbetet och att beställningar läggs så tidigt som möjligt. Det är av stor vikt att Försvarsmakten koordinerar planering av materielanskaffning och personalförändringar med infrastrukturbehov så att kravställningar på infrastrukturen är beaktade från början. Standardiserade byggnadstyper och liknande lösningar tillämpas redan av Försvarsmakten och FortV och bör användas i stor utsträckning.

Försvarsberedningen välkomnar att regeringen har påbörjat ett arbete för att se över möjligheter att förändra regelverken så att ledtider kan förkortas och att förseningar kan undvikas. I det sammanhanget noterar Försvarsberedningen att regeringen 2024 infört höjd beloppsgräns för när FortV behöver regeringens bemyndigande för beslut om infrastrukturinvesteringar. Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt och den svenska militära förmågan måste förstärkas skyndsamt.

9.3 En effektivare grundutbildningskapacitet

Försvarsberedningen konstaterar liksom Försvarsmakten att det finns behov av ytterligare förband i krigsorganisationen i förhållande till vad som beslutades i försvarsbeslutet 2020. Möjligheten att utbilda dessa ytterligare förband bedömer Försvarsberedningen finns inom befintliga grundorganisationsenheter.

Särskilt stort är behoven av olika stödjande förband, till exempel logistik- och underhållsförband, ingenjör- och förbindelseförband

samt luftvärnsförband och basförband inom marinen och flygvapnet. Utbildningen av ingenjör, träng- och luftvärnsförband är idag koncentrerad till singularregementen. Försvarsberedningen anser att en del av utbildningen av stödjande förband kan förläggas till de brigadansvariga regementena. Beredningen konstaterar att det redan planeras för ingenjör- och luftvärnsutbildning vid Norrbottens regemente i Boden.

Med återetableringen av Västernorrlands regemente med Jämtlands fältjägarkår i Östersund (I 21) har den militära närvaron stärkts i nedre Norrland. Försvarsberedningen anser dock att det inom Försvarsmakten överlag finns en alltför begränsad utbildningskapacitet för logistik- och underhållsförband. Det finns också ett särskilt behov av trängutbildning under vinterförhållanden för att kunna verka på Nordkalotten.

För att möta detta behov anser Försvarsberedningen att det bör övervägas om Västernorrlands regemente med Jämtlands fältjägarkår (I 21) i Sollefteå och Östersund, utöver utbildningsansvar för infanteriförband, också ska ansvara för vissa logistik- och underhållsförband anpassade för subarktisk miljö.

Det bör också övervägas om grundutbildning av värnpliktiga till framför allt basförbanden inom flygvapnets flygflottiljer kan utökas och påskyndas för att stärka spridningsförmågan av stridsflyget och därmed höja möjligheten att över tid verka i krig. Detta gäller också de marina basbataljonerna.

9.4 Militär förmåga på Nordkalotten

I försvarsbeslutet 2020 konstaterade regeringen att det på sikt fanns behov av ytterligare militär förmåga i övre Norrland i form av till exempel särskilda gränsjägarförband. Ytterligare militär närvaro och förmåga i övre Norrland angavs även motiverat ur säkerhetspolitiskt hänseende. Inför försvarsbeslutet 2025 gavs därför Försvarsmakten, i regleringsbrevet för 2021, i uppdrag att redovisa en analys av hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i norra Lappland.

I redovisningen skulle Försvarsmakten bedöma konsekvenser avseende bland annat operativ förmåga och ekonomi. Redovisningen skulle beakta behovet av att ha förband som kan verka i subarktisk

miljö och som kan verka på Nordkalotten inom ramen för det trilaterala samarbetet mellan Finland, Norge och Sverige.

I övre Norrland finns omfattande strategiska resurser såsom vattenkraft, järnmalm och skog. Gruvorna i Kiruna och Gällivare står för 90 procent av Europas järnmalmsproduktion. Esrang och rymdindustrin spelar en allt större roll för Sverige. Nato-medlemskapet innebär vidare att det trilaterala samarbetet och även samarbetet med andra allierade i regionen ytterligare ökat behovet av militär närvaro.

Försvarsmakten finns representerad i övre Norrland med en tyngdpunkt på Boden-Luleåområdet och Arvidsjaur. Eventuell tillförsel av arméförband till Nordkalotten i en konfliktsituation behöver ta hänsyn till långa avstånd och de utmanande militär-geografiska förhållandena.

Försvarsberedningen utgår ifrån att Norge och Finland tillsammans med Sverige vid ett angrepp kommer behöva ta ett stort ansvar för Natos inledande försvar av Nordkalotten. Detta förutsätter egen god förmåga att föra strid inom samma område. Trots att Nato disponerar en stor mängd förband är antalet förband med subarktisk förmåga relativt begränsat. Försvarsberedningen förutsätter att ansvaret för subarktisk förmåga inom alliansen till stor del kommer att falla på Norge, Finland och Sverige. Nato kan också komma att ställa krav på en svensk infrastruktur för mottagande av och stöd till anländande allierade förband, så kallat värdlandsstöd, inte minst för styrkor som kommer via Narvik och Trondheim.

Försvarsmakten redovisade svaret på regleringsbrevsuppdraget i december 2022. I förenklingssyfte valde Försvarsmakten att utöka resonemanget rörande norra Lappland till hela övre Norrland. I svaret lyfter myndigheten fram ett antal olika förstärkningsåtgärder som man menar ökar den kontinuerliga militära närvaron, förstärker den subarktiska förmågan och ger förbättrad förmåga till värdlandsstöd. De åtgärder som presenteras är framför allt att fullfölja försvarsbeslutet 2020 vad avser materiel och förband som verkar i Norrland, utöka grundutbildningen av värnpliktiga på förbanden i Boden, Luleå och Arvidsjaur, utöka övningsverksamheten under vinterförhållanden, förlägga viss grundutbildning i Kalixfors utanför Kiruna, påbörja uppbyggnaden av en logistikbas i Kirunaområdet

och påbörja prov och försök med olika typer av materielsystem och förbandstyper för subarktisk strid.

I sitt reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (FM2023-23092:14) upprepar Försvarsmakten behovet av en ökad kontinuerlig militär närvaro i övre Norrland. För att uppnå detta inom de föreslagna ekonomiska ramarna föreslås att området längs väg E10 (Gällivare-Kiruna) nyttjas för en militärregiongrupp (MR-grupp) ur hemvärdet som ett träningsområde för vinterförmåga, samt att begränsad värnpliktsutbildning genomförs på denna plats med inriktning mot logistik och värdlandsstöd.

Försvarsberedningen vill betona vikten av att även luftvärns- och ingenjörförband utbildas i övre Norrland. Försvarsmakten har påbörjat en sådan inriktning med utbildning i Boden. Beredningen betonar vikten av att denna utbildning kommer på plats så snart som möjligt. Försvarsberedningen anser vidare att det bör övervägas om Västernorrlands regemente med Jämtlands fältjägarkår (I 21) i Sollefteå och Östersund utöver utbildningsansvar för infanteriförband också ska ansvara för vissa logistik- och underhållsförband anpassade för subarktisk miljö.

Försvarsberedningen konstaterar att delar av Norrbotten och särskilt gruvnäringen är inne i en kraftig trend av företagsutveckling och etableringar vilket innebär en konkurrenssituation om personal. Det geografiska läget kan innebära rekryteringsproblem för Försvarsmakten vad avser såväl militär som civil personal. Även tillgången på bostäder är en begränsande faktor.

Sammantaget anser Försvarsberedningen att ytterligare grundorganisationsenheter inte behöver etableras. Förslagen till åtgärder från Försvarsmakten och övriga förslag i denna rapport skulle tillföra en viktig förstärkning av den militära förmågan på Nordkalotten till gagn för försvaret av Sverige och allierade. Eftersom viss infrastruktur redan finns på plats i Kalixfors kan grundutbildning av värnpliktiga påbörjas tidigt.

10 Personalförsörjning

Försvarmaktens verksamhet bygger på dess personal. Ett sammanhållet och ändamålsenligt personalförsörjningssystem är därför grundläggande för att skapa och vidmakthålla användbara krigsförband, det vill säga för Försvarmaktens förmåga att verka i fred, kris och krig. Värnplikten kommer fortsatt utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning och bidrar till folkförankringen. Svenska förband med värnpliktiga kommer att vara en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Försvarmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. En betydande del av befattningarna i Försvarmaktens krigsförband bemannas av värnpliktiga. Därutöver finns yrkesofficerare (officerare och specialistofficerare), reservofficerare (officerare och specialistofficerare), kontinuerligt respektive tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K och GSS/T), frivilliga som tjänstgör med avtal inom olika delar av Försvarmakten samt civilanställda. Försvarmakten är för sin funktion beroende av samtliga dessa personalkategorier. Dessutom har även andra försvarsmyndigheter, såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket, behov av militär kompetens i form av officerare som tjänstgör hos dem.

Försvarsberedningen anser att krigsorganisationen fortsatt ska bestå av mobiliseringsförband samt av stående förband och hemvärnsförband. I Försvarmakten ska det vidare finnas en personalreserv med utbildade individer som inte är krigsplacerade i krigsförband och en utbildningsreserv med mönstrade individer som ännu inte är grundutbildade. Mobiliseringsförband ska ha en mobiliseringsreserv med krigsplacerad utbildad personal för att

säkerställa att krigsförbanden blir personellt uppfyllda vid mobilisering.

Mobiliseringsförbanden ska i huvudsak utbildas och omsättas förbandsvis och genomgå regelbundna repetitionsutbildningar.

Krigsorganisationens behov och volym ska ytterst styra behovet av personal och antalet personer som uttas till grundutbildning med värnplikt. Därför måste krigsorganisationens personalbehov fastställas av Försvarmakten. Detta förutsätter att det finns fastställda typförband, det vill säga beskrivningar av hur olika typer av förband ska vara bemannade och utrustade. Avvägningen mellan olika personalkategorier avgörs bland annat av kraven på krigsorganisationens beredskap och uthållighet, samt typ av befattning och dess kunskaps- och färdighetskrav. Behoven av grundutbildningsvolym styrs också av i vilken takt den värnpliktiga personalen omsätts i krigsförbanden. Grundorganisationens behov av personal för utbildning och utveckling påverkar också.

Försvarsberedningen anser att såväl stående förband, i huvudsak bemannade med anställd personal, som mobiliseringsförband, i huvudsak bemannade med värnpliktiga, bör användas för grundberedskapen i fred samt för nationella operationer och Nato-operationer för att möta väpnat angrepp mot allierades territorium. Förutsättningarna för om och hur förband bemannade helt eller delvis med värnpliktig personal skulle kunna användas i Natooperationer i hela konfliktskalan och därmed hur de skulle kunna utgöra en integrerad del av det kollektiva försvaret, inklusive den gemensamma operationsplaneringen, behöver emellertid belysas ytterligare. Beredningen understryker vikten av att nå en så bred politisk enighet som möjligt om dessa frågor och att riksdagens partier involveras under arbetets fortsättning, exempelvis genom en parlamentarisk referensgrupp.

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

det senast år 2030 årligen ska grundutbildas minst 10 000 värnpliktiga. Vidare föreslår Försvarsberedningen att det senast år 2032 årligen ska grundutbildas 12 000 värnpliktiga. Försvarsberedningen anser vidare att det bör övervägas att ytterligare öka antalet värnpliktiga som genomför grundutbildning till 14 000 senast år 2035.

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

Antalet yrkes- och reservofficerare som utbildas måste därför utökas.

De som har genomfört grundutbildning med värnplikt med godkänt resultat krigsplaceras i Försvarsmaktens krigsorganisation. Dugliga befälsutbildade värnpliktiga utgör den huvudsakliga rekryteringsbasen för yrkes- och reservofficerare. Värnpliktiga soldater och sjömän är grunden för rekrytering och anställning av GSS/K och T.

Värnpliktiga vilka inte längre är krigsplacerade med plikt i Försvarsmaktens krigsförband eller i personalreserven, är tillgängliga för hemvärdet och frivilliga försvarsorganisationer (FFO), alternativt för verksamheter inom det civila försvaret.

Det frivilliga engagemanget är centralt för den samlade försvarsförmågan. Frivilligengagemanget bidrar också till förankring i samhället och ger en möjlighet för olika grupper att engagera sig i totalförsvaret.

Försvarsberedningen noterar den pågående utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) som har att analysera en rad frågor kopplat till det militära försvarets personalförsörjning.

Försvarsberedningen understryker att erfarenheterna från Ukraina visar att det även under krig behövs en fungerande personalförsörjning i form av rekrytering och utbildning av nya soldater, sjömän och befäl. Försvarsmakten behöver planera för detta och tillse att det finns adekvata resurser i form instruktörer, materiel och infrastruktur. Beroende på situation kan frivilligorganisationer och hemvärdet ha stödande roller i detta.

10.1 Plikt, anställning och avtal

Totalförsvarsplikten fullgörs enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och innebär skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning samt vid behov beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år.

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

Försvarsmakten har ett trebefälssystem: officerare, specialistofficerare och gruppchefer. Officerare kan vara antingen yrkesofficerare eller reservofficerare. Specialistofficerare kan vara yrkesofficerare eller reservofficerare samt värnpliktigt befäl. Gruppchefer kan vara antingen GSS/K, GSS/T eller värnpliktiga befäl.

År 2024 skickar drygt 100 000 18-åringar in sina mönstringsunderlag till Totalförsvarets plikt- och provningsverk (Plikt- och provningsverket). Av dessa kommer ungefär 28 000 att kallas till mönstring på något av Plikt- och provningsverkets kontor. Ur denna grupp uttas därefter 8 000 kvinnor och män för att påbörja grundutbildning med värnplikt under 2025.

Plikt- och provningsverkets uttagning grundar sig på krigsorganisationens behov och de enskildas lämplighet. När volymen av värnpliktiga ska öka innebär det också ökade krav på information och utbildning riktad till ungdomar för att öka förståelsen för vikten av värnplikten. Det är av stor vikt att värnpliktiga får korrekt information om befattning och placering. Beredningen välkomnar i detta sammanhang införandet av totalförsvarskunskap i gymnasiets ämnesplaner.

Personal med militär utbildning ska normalt krigsplaceras i Försvarsmaktens krigsorganisation. De som inte redan är anställda i, eller har avtal med, Försvarsmakten ska, om de är lämpliga, behövs i

krigsorganisationen och är i värnpliktsålder, krigsplaceras med värnplikt.

10.1.1 Fortsatt utveckling av värnplikten

Värnplikt och mobiliseringsförband är en förutsättning för att upprätthålla ett försvar med en sådan volym att det är dimensionerat för att kunna försvara Sverige och våra allierade mot ett väpnat angrepp. Genom värnplikten kan också rekrytering av övriga personalkategorier säkerställas. De som genomför grundutbildning med värnplikt ska utöver att bemanna befattningar som värnpliktiga gruppchefer, soldater och sjömän (GSS) även utgöra rekryteringsbas för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande GSS samt officerare (yrkesofficerare och reservofficerare).

När de värnpliktiga inte längre är krigsplacerade i fältförband (motsvarande för marinen och flygvapnet), vilket normalt är efter cirka fyra till åtta år efter avslutad grundutbildning, kan de överföras till de territorialförband som Försvarsberedningen föreslår ska införas eller till Försvarsmaktens personalreserv. De som inte överförs utgör, tillsammans med de som avförs från territorialförband eller som är i personalreserven, rekryteringsbas för hemvärnet, frivilliga försvarsorganisationer samt delar av det civila försvaret. De kan också vara aktuella för att krigsplaceras med civilplikt såväl i Försvarsmakten som i det civila försvaret. Krigsplacering med civilplikt i Försvarsmakten är, om regeringen så beslutar, möjligt för de verksamheter som anges i bilaga till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt: hälso- och sjukvård, tandvård, veterinärverksamhet, posthantering, gränsövervakning, väghållning och flygtrafikledning.

Den pågående utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) har bland annat till uppgift att analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses och Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov. Utredningen kan även komma att se över områden aktuella för civilplikt inom Försvarsmakten.

För stora delar av krigsorganisationen är det viktigt att i största möjliga utsträckning hålla samman personalen i förbanden som

grundutbildats. Det kräver ett sammanhållet förbandsomsättnings-system som inbegriper grundutbildning och repetitionsutbildning av krigsförbanden.

Beredningen föreslår i likhet med Försvarmakten att det senast år 2030 årligen ska grundutbildas minst 10 000 värnpliktiga. Vidare föreslår Förvarsberedningen att det senast år 2032 årligen ska grundutbildas 12 000 värnpliktiga. Beredningen bedömer att detta krävs för att kunna bemanna den krigsorganisation som Förvarsberedningen föreslår. I detta antal ingår en så kallad överutbildning av individer, för att över tid säkra att krigsförbanden är fulltaliga även efter att värnpliktiga av olika anledningar har avförts samt att individer har rekryterats till GSS och till yrkes- och reservofficersutbildningarna.

Att utbilda 12 000 värnpliktiga per år från 2032 anser Förvarsberedningen vara genomförbart ur ett uttagnings- och utbildningsperspektiv. Beredningen vill dock framhålla att det kan krävas än fler värnpliktiga som genomför grundutbildning i framtiden. Förvarsberedningen anser därför att det bör övervägas att ytterligare öka antalet värnpliktiga som genomför grundutbildning till 14 000 senast år 2035.

I ett ytterligare försämrat omvärldsläge kan antalet som grundutbildas med värnplikt behöva utökas än mer. Av Försvarmaktens instruktion framgår att myndigheten ska planera för att kunna genomföra påskyndad krigsförbandsproduktion. Planeringen för att genomföra denna påskyndade krigsförbandsproduktion inklusive ett utökat antal värnpliktiga bör tas fram snarast av Försvarmakten och Plikt- och prövningsverket.

Plikt- och prövningsverket räknar idag med att för varje inskriven värnpliktig, måste 3,5 individer genomgå mönstring. Förvarsberedningen har därutöver i *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) föreslagit att grundutbildning för civilplikt ska återupptas. Om antalet som genomgår grundutbildning med civilplikt i framtiden uppgår till 3 000 så skulle detta tillsammans med det föreslagna antalet om 12 000 värnpliktiga innebära behov av att mönstra ungefär hälften av årskullen, eller drygt 50 000 individer. Plikt- och prövningsverket anser sig ha möjlighet att mönstra så många redan från och med 2028 (utbildningsstart 2029) utan att det påverkar myndighetens parallella prövningar för officers- och polisutbildning.

De som mönstrar men inte uttas för värn- eller civilplikt placeras i utbildningsreserven.

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

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmaktens kravprofil för många befattningar idag är betydligt högre än de krav som fanns före det att värnplikten lades vilande 2010. Därutöver har i mönstringen en betydande grupp individer med hög skattning tagits ut och placeras på befattningar med lägre kravprofil.

Försvarsberedningen konstaterar att kravprofiler måste vara relevanta för, och anpassade till, befattningars behov. Det uppstår annars risk för att det blir svårt att finna individer till de platser som ska fyllas. Uttag av överkvalificerade innebär vidare att Försvarsmakten tar ut individer som den inte behöver och som skulle kunna göra mer nytta i andra delar av totalförsvaret. I vissa fall blir det ändå i längden en förlust för Försvarsmakten, då exempelvis en individ som efter värnplikt utbildar sig till läkare troligen krigsplaceras i vården snarare än som skyttesoldat. Därtill konstaterar Försvarsberedningen att det också följer en risk för att uttagningen till grundutbildning med värnplikt inte blir representativ för befolkningen.

Försvarsberedningen anser därför att Försvarsmaktens och Plikt- och provningsverkets arbete med att anpassa befattningars kravprofiler till de relevanta behov som följer av befattningarnas innehåll måste fortsätta. Vidare ska individer så långt som möjligt tas ut till befattningar som motsvarar deras skattning vid mönstringen. Adekvata kravprofiler och en uttagning genomförd mot dessa krav breddar urvalet av individer som är tillgängliga för värnplikt och bidrar samtidigt till att uttagna värnpliktiga i högre grad är representativa för samhället som helhet.

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

För att öka förståelsen och motivationen krävs ökad information och utbildning om totalförsvar och plikt.

Försvarsberedningen anser slutligen att värnpliktiga befäl som genomfört grundutbildningen med godkänt resultat är den huvudsakliga rekryteringsbasen till yrkes- och reservofficersutbildningarna. Det bör vara norm att de som påbörjar dessa utbildningar har genomfört godkänd befälsutbildning under grundutbildningen med värnplikt. Detta ska tillåtas påverka officersutbildningens upplägg och genomförande liksom individens inriktning inom ramen för den framtida officersanställningen. Till detta bör läggas möjlighet att redan inför mönstringen anmäla intresse för officersutbildning vilket skulle medge för Plikt- och prövningsverket att placera individen på en lämplig befattning.

10.1.2 Med plikt följer ansvar

Pliktinstrumentet representerar ett synnerligen stort ingrepp i den enskilde individens frihet men även i dennes personliga och ekonomiska förhållanden. Försvarsberedningen anser att användandet av pliktinstrumentet ställer mycket höga krav på staten, inklusive Försvarsmakten, och detta accentueras än mer då det även i framtiden kommer att vara en mindre andel av varje årskull som tas ut till grundutbildning med värn- eller civilplikt. I detta ansvar ligger bland annat att utbildning och annan tjänstgöring måste vara relevant och genomföras effektivt och ändamålsenligt. Likaså ska den personliga utrustning som tilldelas möta de behov som tjänstgöringen kräver vad avser funktionalitet och säkerhet och finnas i tillräcklig mängd för alla värnpliktiga. Utgångspunkten ska vara den enskildes befattning och ambitionen att skapa samövade krigsförband.

Värnplikt är, och måste vara, krävande. Den genomförs också under plikt där individen inte har möjlighet att välja bort att delta. Därför ställs det särskilda krav på att miljön som de värnpliktiga befinner sig i är trygg för alla, oavsett kön, sexuell läggning eller etnisk bakgrund. Den måste präglas av tydliga och goda värderingar, inkluderande nolltolerans mot repressalier, alla former av sexism, främlingsfientlighet, trakasserier eller andra oönskade beteenden.

Beredningen understryker vikten av att utbildning planeras så att den information den värnpliktige har fått vid inskrivningen på Plikt- och provningsverket eller inför en repetitionsutbildning stämmer. Förändras förutsättningarna är ett grundkrav att den värnpliktige tidigt informeras. Ändringar bör dock i det längsta undvikas. Faktorer som befattning, utbildningsort, utbildningstid och datum för utbildningsstart och slut bör inte ändras med kort varsel.

Värnpliktigas medinflytande ska ses som en möjlighet att kontinuerligt förbättra grundutbildningen. Försvarsberedningen noterar att Pliktrådet anser att många värnpliktiga är obekanta med sina rättigheter och skyldigheter, detta trots att Försvarsmakten tidigt under utbildningen ska ge de värnpliktiga information om dessa. Kunskap om rättigheter och skyldigheter kan motverka oönskat beteende såväl mellan värnpliktiga som mellan anställda och värnpliktiga. Beredningen anser att Försvarsmakten bör följa upp hur arbetet med information till de värnpliktiga fungerar. Värnpliktigas förtroendevalda ska ges goda förutsättningar att fullfölja sina uppdrag. Eftersom de värnpliktiga utgör en särskild personalkategori som tjänstgör under plikt, finns det vidare behov av kanaler för särskild information av värnpliktiga till värnpliktiga.

Det är centralt att Försvarsmakten tillser fungerande arrangemang för de förmåner som de värnpliktiga har, framför allt de fria hemresorna.

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

Värnpliktsförmånerna har betydelse för de värnpliktigas motivation och upplevelse av värnplikten. Försvarsberedningen noterar att den pågående utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) bland annat analyserar frågan om förmånerna för de totalförsvarspliktiga.

10.1.3 Anställda gruppchefer, soldater och sjömän

Det finns två typer av anställda GSS: kontinuerligt anställda (GSS/K) och tidvis anställda (GSS/T). GSS ska enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar ha ett anställningsavtal som omfattar minst sex år och högst åtta år. Den totala anställningstiden får uppgå till högst 16 år varav högst 12 år som GSS/K.

För att öka antalet sökande till yrkesofficersutbildning bör enligt Försvarsberedningen GSS/K och GSS/T som befanns lämpliga och som har befälskattats vid mönstringen eller annan prövning aktivt uppmuntras att söka till framför allt specialistofficersutbildning. Vidare anser Försvarsberedningen att GSS/K och GSS/T efter avslutad kontraktstid bör uppmuntras att gå med i hemvärnet eller i frivilliga försvarsorganisationer. De som av olika skäl väljer att avsluta sin anställning medan de fortfarande är lämpliga att ingå i krigsförband kan genom lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt krigsplaceras i krigsorganisationen med värnplikt.

I takt med att GSS/K och GSS/T uppnår den maximala anställningstiden har diskussion uppstått om dessa tidsmässiga begränsningars relevans. Försvarsberedningen noterar att utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) ska analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för gruppchefer, soldater och sjömän.

Försvarsberedningen bedömer att GSS/T är en personalkategori som var mer logisk under den tid som värnplikten låg vilande. Det behövdes då en mindre kostsam kategori med färre tjänstgöringsdagar än GSS/K för att hålla upp vad som då ansågs vara en rimlig volym i Försvarsmakten. Med regeringens beslut 2017 om att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt har detta behov minskat. Dock är GSS/T en viktig personalkategori för Marinen och Flygvapnet som har denna kategori som komplement för uppfyllnad av stående förband. Försvarsberedningen anser därför att man bör se över behovet av GSS/T samt hur denna anställningsform bäst gör nytta i de olika krigsförbanden.

10.1.4 Yrkesofficerare utgör Försvarsmaktens kärna

Yrkesofficerare är ett samlingsbegrepp för kontinuerligt tjänstgörande officerare och specialistofficerare. Yrkesofficerarna utgör, tillsammans med reservofficerarna, Försvarsmaktens kärna. De står för utbildningen i grundorganisationen, de bemannar chefspositionerna i krigsförbanden och de bemannar svenska och multinationella staber. I sin yrkesroll är yrkesofficerarna bärare av den militära professionen, och därmed basen i Försvarsmaktens förmåga att bedriva väpnad strid.

Officerare inriktas mot att kunna vara krigsförbandschef och stabsofficer på alla nivåer. De ska ha förmågan att leda och förmåga att fatta beslut om, och planera för, hur sammansatta förmågor ska nyttjas vid verksamhet med krigsförband och staber i fred, kris och krig såväl som vid utbildning och utvecklingsverksamhet. Specialistofficerare är chefer på lägre nivå och specialister inom tjänstegren eller vapensystem. Både officerare och specialistofficerare har en viktig uppgift i att inom ramen för sina kompetensområden utbilda annan militär personal, bland annat värnpliktiga.

Natomedlemskapet och tillväxten i Försvarsmakten ställer krav på att kunna både behålla erfarna yrkesofficerare och attrahera, rekrytera och utbilda nya. Lön och övriga villkor utgör en del av detta. Arbetsmiljö och utvecklingsmöjligheter utgör en annan del. Stöd för att underlätta familjelivet, praktiskt och ekonomiskt, även vid längre tider av frånvaro från hemmet är viktigt. Om villkoren och förhållanden inte uppfattas som rimliga, eller om familjelivet blir svårt eller omöjligt att kombinera med arbetet som yrkesofficer, så ökar risken för att officerare väljer att avsluta sin tjänstgöring. Villkoren är därför avgörande för att kunna rekrytera, men framför allt att kunna behålla, yrkesofficerare. Natomedlemskapet ökar dessutom antalet Försvarsmaktsanställda som tjänstgör utomlands, exempelvis i Natostaber och i Natoperationer.

Försvarsberedningen anser det viktigt att Försvarsmakten, tillsammans med arbetstagarorganisationerna, fortsätter att utveckla förutsättningar och villkor för att säkra långsiktig tillgång till personal. Även myndigheter som Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsgivarverket kan behöva delta i detta arbete. Försvarsberedningen anser vidare att Försvarsmakten och de fackliga organisationerna, i ljuset av bland annat de krav som Nato-

medlemskapet ställer, behöver fortsätta arbetet med att utveckla villkoren för yrkesofficerarna.

10.1.5 Stora rekryteringsbehov av yrkesofficerare

De närmaste åren når många yrkesofficerare pensionsålder. Samtidigt lämnar varje år ett antal yrkesofficerare Försvarsmakten för civila anställningar. Under 2023 var nettoökningen av antalet yrkesofficerare 129 personer och under 2022 var nettoökningen också 129, inklusive 60 återanställningar.

Försvarsberedningen bedömer, i likhet med Försvarsmakten, att detta inte är tillräckligt för att möta behoven som följer av ett fortsatt allvarligt säkerhetspolitiskt läge, en accelererad och långsiktig tillväxt av Försvarsmakten, ett Natomedlemskap och de kommande årens pensionsavgångar. Att utbilda och utveckla officerare har dessutom långa ledtider. Exempelvis tar det normalt minst 12 år efter värnplikt att bli krigsbataljonschef. Försvarsberedningen noterar att Arbetsgivarverket och Officersförbundet våren 2023 har slutit ett avtal om möjligheten för officerare att skjuta upp pensionsåldern. Under 2023 valde 140 officerare att teckna överenskommelse om detta, men det är för tidigt att utvärdera den samlade effekten av denna nya möjlighet.

Under 2023 antogs 676 aspiranter till yrkesofficersutbildningarna (officerare och specialistofficerare). Medan antagningsmålen uppnås för specialistofficerare underskrids de för officerare. Försvarsberedningen bedömer samtidigt att det finns ett behov av att öka intaget av aspiranter på officersutbildningarna. Det är dock begränsat av hur många som kan rekryteras ur en pool av värnpliktiga om ungefär 8 000 per år, inte minst som det samtidigt ska rekryteras till reservofficersutbildning och GSS. Försvarsberedningen anser att även detta understryker behovet av att öka antalet som genomför grundutbildning med värnplikt, och av att öka överintagningen mot befattningar som värnpliktigt befäl, för att säkerställa behovet av värnpliktiga i krigsorganisationen samtidigt som ett större antal ska rekryteras till officersutbildningen. Lämpliga befälsuttagna värnpliktiga med godkänt resultat från grundutbildningen ska uppmuntras att söka officersutbildning av sina lokala chefer.

Yrkesofficerare, särskilt yngre yrkesofficerare, som lämnar Försvarsmakten bör, om de är lämpliga, uppmuntras att ta anställning som reservofficer. I de fall som de väljer att inte göra så har Försvarsmakten, i enlighet med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, möjlighet att krigsplacera dem med värnplikt intill slutet av det kalenderår som de fyller 47 år. Försvarsberedningen anser att denna möjlighet bör användas för officerare som är lämpliga och har kompetens för befattningar i krigsorganisationen.

10.1.6 Utbildningen av yrkesofficerare

Utbildningen av officerare är sedan 2007 en treårig akademisk yrkesutbildning. Utbildningen bedrivs av Försvarshögskolan (FHS) och är anslagsfinansierad, vilket bland annat har som konsekvens att alla som uppfyller antagningskraven kan söka.

En individ som genomgått officersutbildning är inte garanterad en anställning i Försvarsmakten, utan anställs utifrån lämplighet och behov. FHS och Försvarsmakten ser behov av att under en övergångsperiod öka målet för antalet årligen examinerade aspiranter för att möta avgångar och de behov som tillväxten innebär. Beredningen noterar samtidigt att dagens mål om att anta 250 officersaspiranter hittills har varit svårt att nå.

Akademiseringen av officersutbildningen är positiv och bidrar till officerare med en ökad förmåga att utveckla Försvarsmakten. Försvarsmakten och FHS avser att fortsätta att utveckla praktiken under utbildningen, i vilken ingår utbildning av soldater samt trupp- och befälsföring.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten ska ha ett avgörande inflytande över antagningen till den grundläggande officersutbildningen vid FHS. Detta är grundläggande för personalförsörjningen och den militära förmågan. Dagens ordning innebär att Försvarsmakten inte har något inflytande över vilka som antas till officersutbildningen, trots att det är en utbildning som är till för att försörja Försvarsmakten med personal.

Som ett komplement till officersprogrammet så finns idag särskild officersutbildning (SOFU) vilken innebär att personer som redan har en akademisk examen motsvarande minst tre års studier kan anställas och då få gå ett anpassat officersprogram. Saknar de

militär grundutbildning inleds SOFU med en kortare sådan. Försvarsberedningen anser att denna ingång är viktig framför allt för att försörja Försvarsmakten med vissa specialistkompetenser, som exempelvis ingenjörer, läkare, meteorologer eller it-specialister. Dessa ska då krigsplaceras i befattningar som i första hand utgår från deras akademiska kompetens. I den mån även andra kategorier med akademisk examen rekryteras till SOFU anser Försvarsberedningen att kravet även för dessa måste vara att varje individ bedöms som krigsplaceringsbar i specifik krigsbefattning inom en rimlig tid efter avslutad utbildning. Utöver ovanstående officersutbildningar finns även en särskild utbildning för flygförare.

I steget efter officersprogrammet eller den särskilda officersutbildningen genomför officerare yrkes- och befattningskurser i regi av Försvarsmakten. Därefter kan de få genomföra det ett- eller tvååriga högre officersprogrammet (HOP) vilket är en magister- eller mastersutbildning som ger en grund för befordran till major eller örlogskaptän samt överstelöjtnant eller kommandörkapten. Med dagens krav på förband och staber, och kraven på att kunna föra strid i stor skala, bör HOP ges en tydligare inriktning mot de färdigheter och förmågor som krävs för att arbeta i högre förband och staber. Detta för att tillgodose Försvarsmaktens behov av kompetenser i dessa avseenden, men också för att officerare ska kunna verka i olika Natostaber. HOP är en uppdragsutbildning som ges av Försvarshögskolan för elever utvalda av Försvarsmakten. Även antalet platser på HOP behöver utökas för att säkerställa tillgång på högre officerare.

De kommande åren kommer det på grund av stora pensionsavgångar och Försvarsmaktens tillväxt att krävas fler officerare. Det gäller såväl i krigsorganisationen som i grundorganisationen, inte minst för att för att utbilda krigsförbanden, men även för att bemanna befattningar vid andra myndigheter. I ett ytterligare försämrat säkerhetspolitiskt läge kan dessa behov komma att öka ytterligare. För att nå rekryteringsmålen för officerare anser Försvarsberedningen att utvecklingen fortsatt behöver gå mot fler vägar in i yrket. Vidare bör antalet utbildningsplatser på reservofficersutbildningen utökas samtidigt som möjligheten att växla från reservofficer till yrkesofficer underlättas. Detta skulle möjliggöra en snabbare ökning av antalet yrkesofficerare. De officerare som vid en

sådan övergång inte har en akademisk examen kan då komplettera detta senare, som ett villkor för befordran till högre grader.

Tidigare har Försvarsmakten haft ett system där officerare kunde ges möjlighet att studera till exempelvis ingenjör, meteorolog eller läkare som anställd. En sådan lösning skulle kunna vara ett alternativ för vissa efterfrågade och svårrekryterade kompetenser, men bara om det går att säkerställa att individerna stannar kvar i Försvarsmakten ett antal år efter examen.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten tillsammans med FHS ska ta fram en planering för en påskyndad officersutbildning. Denna planering ska kunna implementeras vid ett ytterligare försämrat säkerhetspolitiskt läge. En sådan officersutbildning ska inriktas mot officerare som är krigsplaceringsbara i krigsbefattningar för fänrik och löjtnant direkt efter utbildningens avslutande och en utgångspunkt kan vara att bygga upp den på liknande vis som dagens reservofficersutbildning. Den akademiska utbildningen kan därefter fyllas på senare i yrkeslivet och utgöra ett krav för befordran till högre grader.

Utbildningen av specialistofficerare är tre terminer och ges av Försvarsmakten. Specialistofficersaspiranterna är under utbildningen anställda vid Försvarsmakten och ska efter utbildningen vara krigsplaceringsbara i sina befattningar. Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten når målen för antal antagna specialistofficersaspiranter. Även antalet platser på specialistofficersutbildningen behöver utökas för att möta behoven av denna personalkategori i en växande organisation.

Efter ett antal år i yrket kan specialistofficeraren genomföra högre specialistofficersutbildning (HSOU) som omfattar två terminer och ges av Försvarsmakten. Utbildningen ska bland annat ge ökad förmåga att delta i stabsarbete i rollen som tjänstegrensfolk och som allmän stabsmedlem i nationell och internationell ram. För att säkra tillgång till specialistofficerare på högre befattningar behöver även denna utbildning utökas.

Försvarsmakten bör ta fram en planering för en påskyndad och ökad utbildning av specialistofficerare vid ett ytterligare försämrat säkerhetspolitiskt läge. Även möjligheten att låta erfarna gruppbefäl, kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande, med en kortare kompletterande utbildning övergå till befattning som specialistofficer bör undersökas.

Försvarsmakten noterar att villkoren för de som genomför någon av yrkesofficersutbildningarna inbegriper, utöver fri kost och logi, bland annat dagpenning omför närvarande 175 kronor per dag och fria hemresor. Civilanställda eller anställda GSS som har tjänstgjort i minst ett år i Försvarsmakten och som väljer att bli specialistofficer får dessutom lön under utbildningstiden. Sammantaget uppfattar Försvarsberedningen dessa villkor som tämligen goda och ger individen en utbildning utan att behöva ta studielån.

Försvarsberedningen betonar slutligen behovet av att det finns en planering för en fortsatt utbildning av yrkesofficerare även i situationer av höjd beredskap och krig.

10.1.7 Reservofficerare

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

Reservofficerare har framför allt en roll som chefer och stabsmedlemmar på lägre nivå (fänrik, löjtnant, kapten). Vissa individer har engagemang och förmåga som innebär att de med tiden kan bidra även på högre nivåer. Dessa individer kan efter kompletterande utbildning ges högre grad och bemanna befattningar exempelvis i nationella och multinationella staber på olika nivåer.

Under lång tid från tidigt 00-tal fram till slutet av 10-talet utbildades få eller inga reservofficerare. Majoriteten av de reservofficerare som har tillkommit under denna period är därför yrkesofficerare som antingen gått i pension eller lämnat Försvarsmakten. Liksom för yrkesofficerare gäller att ett stort antal reservofficerare går i pension de närmaste åren.

Försvarsberedningen understryker vikten av ett fungerande system för reservofficerare som en förutsättning för tillväxt och för att kunna bygga en försvarsmakt med tillräcklig volym och uthållighet. Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten har

påbörjat ett arbete med att vidareutveckla befintliga reservofficerare såväl som att utveckla förmågan att attrahera, rekrytera, utbilda, nyttja och behålla reservofficerare. Beredningen betonar vikten av att detta arbete leder till konkreta insatser och resultat.

Även nationella regelverk kan behöva ses över. Försvarsberedningen välkomnar att reservofficerares rätt till tjänstledighet och studieuppehåll för utbildning och tjänstgöring ska analyseras av utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2). Även regeln i officersförordningen (2007:1268) om att en reservofficer bara får tjänstgöra i sammanlagt högst tre år under en åttaårsperiod bör ses över och förändras. Detta skulle öka möjligheterna för reservofficerare att tjänstgöra i grundorganisationen, och därmed avlasta i exempelvis utbildningsverksamheten, men också att tjänstgöra i till exempel Natostaber. Försvarsberedningen understryker i detta sammanhang också behovet av att öka möjligheterna för individer att gå mellan tjänstgöring som reservofficer och som yrkesofficer.

Försvarsberedningen noterar att många reservofficerare har betydligt högre lön i sitt civila värv än vad de får när de tjänstgör i Försvarmakten. Detta kan utgöra ett hinder för tjänstgöring. Vissa arbetsgivare, inklusive statliga arbetsgivare, erbjuder löneutfyllnad för att minska skillnaden. Försvarsberedningen anser att detta är en fråga som behöver adresseras för ett framtida fungerande reservofficerssystem.

10.1.8 Behov av att utbilda fler reservofficerare

Det är beredningens bedömning att Försvarmakten behöver utöka antagningen av reservofficersaspiranter, relativt det som framgår av Försvarmaktens underlag. Detta för att på sikt få ett system som inte bara balanserar upp de stora pensionsavgångar som väntar och överbryggar det gap av årskullar när det inte utbildats några reservofficerare, utan även bidrar till tillväxt.

Detta ställer i så fall inte bara krav på utbildningsplatser, utan även på en tydlig idé om i vilka befattningar och roller som Försvarmakten avser använda reservofficerarna. Beredningen anser att Försvarmakten snarast bör inventera vilka befattningar som kan

och bör bemannas med reservofficerare som en grund för att bedöma behovet.

Det finns idag reservofficersutbildningar för såväl officerare (OFF/T) som specialistofficerare (SO/T). Försvarsberedningen anser att SO/T främst syftar till att få in individer med specialistkunskaper inom specifika områden. Övriga specialistofficerare i reserven bör främst vara före detta kontinuerligt anställda specialistofficerare som valt att lämna Försvarsmakten.

Utbildningen för reservofficerare är ettårig och uppdelad i tre delar, där den första delen är för de som inte har genomfört grundutbildning med värnplikt som plutonsbefäl. Den sista delen, om fem månader, genomförs på förband som instruktör eller chef.

Utbildningen för reservspecialistofficer är 23 veckor, och innehåller bland annat ledarskap, pedagogik, fysiskt stridsvärde, försvarsupplysning, folkrätt och krigsvetenskap. För att antas till utbildningen för reservspecialistofficer krävs minst 12 månaders anställning som GSS.

Försvarsberedningen noterar att på samma sätt som för utbildningen till yrkesofficerare så måste Försvarsmaktens erbjudande till potentiella reservofficersaspiranter vara både relevant och lockande. Försvarsmakten konkurrerar här om individer som ofta befinner sig i, eller planerar för, högskolestudier och karriärer i förvaltning och näringsliv. Utbildningen måste uppfattas som utvecklande och effektiv. Med en utbildning som fokuserar på verksamheten i krigsorganisationen, vilket inbegriper ledarskap, pedagogik och beslutsfattande under osäkerhet, så bedöms utbildningen vara attraktiv och ge ett mervärde även civilt för den enskilde.

Vidare bör Försvarsmakten underlätta att kombinera studier vid universitet och högskolor samtidigt med reservofficersutbildning. Beredningen förordar därför en utvecklad form av så kallad delad reservofficersutbildning, utöver den vanliga reservofficersutbildningen. Denna skulle innebära möjlighet att genomföra officersutbildning parallellt med studier på universitet och högskolor, liknande de system som finns bland annat i USA (*Reserve Officers' Training Corps*, ROTC) och i Storbritannien (*University Officers' Training Corps*, UOTC). I denna utbildning genomför aspiranten högskolestudier vid en högskola eller universitet, men genomför olika militära utbildnings- och övningsmoment på

sommarledigheterna och vissa helger. Denna utbildning ska kunna leda fram till anställning som reservofficer.

För att öka antalet vägar in i officersyrket anser beredningen att möjligheterna att gå mellan reservofficer och officer ska underlättas. Idag behöver en reservofficer som önskar att övergå till att bli yrkesofficer genomgå hela den treåriga officersutbildningen oavsett individens militära och civila utbildning. I stället bör reservofficerare som vill övergå till anställning som yrkesofficerare välkomnas och behovet av kompletterande utbildning bedömas individuellt. Till exempel ska annan akademisk utbildning kunna värderas vid yrkesväxling från reservofficer till yrkesofficer. I detta sammanhang bör synen på relevant akademisk utbildning vara tämligen bred. Detta medger ett bredare inflöde av kompetenser och tankesätt, vilket gynnar bredden i officerskårens förståelse av samhället och kriget som fenomen. De ska vid övergång behålla den grad de har som reservofficer.

Rekrytering till reservofficersutbildning kompletterar rekryteringen till yrkesofficersutbildningen. I grunden är det samma kategori av befälsutbildade värnpliktiga som är rekryteringsbasen. Emellertid bedömer Försvarsberedningen att det finns en betydande grupp av framför allt värnpliktigt befäl som är inriktade mot en civil utbildning och karriär, och därför inte kan tänka sig att genomföra yrkesofficersutbildning, men som kan tänka sig att bli reservofficer. Dessa individer bör av lokala chefer på förbanden uppmuntras att söka reservofficersutbildningen.

Försvarsberedningen anser att reservofficersutbildningen ska fokusera på att utbilda fänrikar som är krigsplaceringsbara direkt efter genomförd utbildning.

10.1.9 Personal med avtal

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

Med utökade grundutbildningsvolymerna ökar basen för rekrytering till hemvärnet. Hemvärnet ska i första hand rekrytera från den personal vars krigsplacering i Försvarmaktens övriga förband har avslutats. Försvarmakten bedömer att en ytterligare ökning av information och inbjudningar till den personal som avförs från Försvarmaktens fältförband kan bidra till en ökad rekrytering.

10.1.10 Civilanställda

Inom Försvarmakten finns ett stort antal civila arbetstagare på ett antal olika befattningar. Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds. 2019:8) ett ökat behov av civilanställd personal i den föreslagna krigsorganisationen. Det finns en mängd kompetenser på den civila arbetsmarknaden som Försvarmakten har behov av. I vissa fall rör det sig om kritiska kompetenser som det militära systemet inte kan producera. I andra fall rör det sig om kompetenser som behövs i större antal, men som inte behöver produceras av det militära utbildningssystemet. Militär personal kan frigöras genom rekrytering av rätt civil kompetens.

Försvarmakten har i Överbefälhavarens råd avseende förmågeutveckling (FM2022-19979:13, underbilaga 1.2) konstaterat att tillväxten av civilanställda behöver ske inom hela myndigheten och tidigt i försvarsbeslutsperioden mot bakgrund av ökande och nya kompetensbehov. Försvarmakten avser också öka antalet civila för att återta viss tidigare utkontrakterad verksamhet i syfte att öka tillgängligheten.

Försvarsberedningen anser att Försvarmakten bör arbeta långsiktigt för att öka antalet civilanställda. Yrkesofficerarna ska i första hand användas i befattningar som kräver deras militära kompetens. Även inom militära befattningar kan civilanställda avlasta vissa uppgifter, exempelvis av mer administrativ karaktär. Beredningen vill dock samtidigt betona att Försvarmakten är en militär organisation där även exempelvis personaltjänst (HR) och kommunikationstjänst måste drivas av den militära organisationens logik och behov. Detta innebär att det krävs militär kompetens även i dessa funktioner.

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

10.2 Repetitionsutbildning

Försvarsberedningen anser att grundutbildning och repetitionsutbildning ska organiseras så att de medger utbildning och omsättning av samövade krigsförband. Detta gäller särskilt arméförband, marinens amfibiebataljoner och flygvapnets och marinens basbataljoner. Förbanden ska samövas på den nivå som de förutsätts verka inom, vilket för huvuddelen av arméns förband innebär bataljoner inom brigads och divisions ram.

För mobiliseringsförbanden krävs regelbundna repetitionsutbildningar för att förbanden ska upprätthålla sin förmåga. Detta är av vikt för att göra förbanden krigsdugliga och därmed trovärdiga, inte minst som allierad i Nato. Försvarsberedningen noterar att trots att såväl beredningens rapport *Värnkraft* som försvarsbesluten 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) och 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135) underströk behovet och vikten av repetitionsutbildning så har detta inte skett i tillräcklig omfattning. Försvarsberedningen upprepar därför att Försvarsmakten i ökad utsträckning ska planera för, och genomföra, regelbundna repetitionsutbildningar. Mellan grundutbildning och första repetitionsutbildningen bör det normalt inte vara mer än fyra år, och detsamma gäller mellan första och andra repetitionsutbildningen. För värnpliktigt befäl kan det därutöver också behöva genomföras särskilda befälsövningar. Eftersom hela bataljoner sällan kommer att grundutbildas sammanhållet förutsätter samövning av dessa repetitionsutbildningar. Vid repetitionsutbildning är det viktigt att öva hela krigsförbandet i den ram som det ska verka i.

Försvarsberedningen understryker vikten av repetitionsutbildning för att få samövade förband. Förbanden ska vara samövade och ha förmåga att verka inom brigad- och divisionsram, vilket i grunden också är ett Natokrav.

10.3 Värnpliktiga i Natooperationer

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

För operationer inom ramen för Natos artikel 5 kan i stort sett hela Försvarsmaktens krigsorganisation behöva underställas Natobefäl, i delar även för insatser utanför Sverige. Vilka delar som underställs Natobefäl är dock ett nationellt beslut.

Beredningen understryker att det följer av fördraget att ett väpnat angrepp mot en eller flera av Natos medlemsstater ska betraktas som ett angrepp mot dem alla. Beslut inom Nato fattas genom enhällighet och de allierade utformar själva det stöd som lämnas till andra allierade. Vilka åtgärder som Sverige kommer att vidta vid ett väpnat angrepp mot en eller flera av våra allierade är alltså ett nationellt beslut. Sveriges bidrag torde bestämmas bland annat av Natos operationsplanering och förmågeplanering, Sveriges tillgängliga resurser och vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten.

Försvarsberedningen erinrar samtidigt om att som alliansmedlem förväntas Sverige vara del av alliansens avskräckning och försvar inom hela alliansen. Nato genomför operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid. Dessa inrymmer exempelvis flygoperationer och marina operationer, men också markoperationer som exempelvis Natos framskjutna närvaro i de baltiska staterna.

Försvarsberedningen noterar att den pågående utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) bland annat har att analysera möjligheterna att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och andra insatser och förutsättningarna för en förlängd grundutbildning för detta.

Försvarsberedningen noterar att värnpliktigas tjänstgöring i Natooperationer utanför Sverige är en komplex fråga. Förutsättningarna för om och hur förband bemannade helt eller delvis med värnpliktig personal skulle kunna användas i Natooperationer i hela konfliktskalan och därmed hur de skulle kunna utgöra en integrerad del av det kollektiva försvaret, inklusive den

gemensamma operationsplaneringen, behöver belysas ytterligare. Beredningen understryker vikten av att nå en så bred politisk enighet som möjligt om dessa frågor och att riksdagens partier involveras under arbetets fortsättning, exempelvis genom en parlamentarisk referensgrupp.

10.4 Konsekvenser av en utökad personalvolym

Försvarsberedningen understryker att en utökning av antalet individer som genomgår grundutbildning och repetitionsutbildning med värnplikt, samt av antalet som genomgår officersutbildningar, får konsekvenser för Försvarsmakten som helhet.

Det påverkar tillgången till personal, i en redan ansträngd personalsituation, genom att många tas i anspråk som instruktörer och lärare med mera. Nyligen pensionerad personal, reservofficerare samt tidsbegränsad anställning av nyligen utbildade befälsvärnpliktiga kan utgöra delar för att inledningsvis hantera detta. Likaså att befälsvärnpliktiga rycker in före övriga värnpliktiga och därmed utbildas med försteg och kan bidra i vissa delar av grundutbildningen av förbandets soldater. En fortsatt översyn av vissa regelverk kopplade till utbildning kan också frigöra personalresurser, exempelvis kraven på de som får vara instruktörer. I längden är det emellertid bara en långsiktig försörjning av yrkes- och reservofficerare som utgör en trovärdig lösning. Detta kräver i sig grundutbildning av fler befälsvärnpliktiga.

En ökad personalförsörjning, inklusive utökad grundutbildning, påverkar även tillgängligheten och status på materiel. Här kan krävas ökade insatser för nyanskaffning och vidmakthållande, inklusive tillgång till reservdelar, vilket i sig ställer ytterligare krav på infrastruktur och personal. Därtill påverkar en ökad personalförsörjning behoven av en ändamålsenlig infrastruktur.

Det som också är begränsande är otillräcklig tillgång till övnings- och skjutfält med erforderliga miljötillstånd. Tillgången till övnings- och skjutfält måste säkras, för utbildning och provverksamhet, varvid såväl Försvarsmaktens tillväxt som allierades behov behöver beaktas.

När det militära försvaret ökar i storlek, ökar också dess personalbehov. Detta påverkar tillgången till personal för det civila

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

10.5 Personalförsörjning för ett jämställt och jämlikt försvar

Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft* att mångfald i Försvarmaktens personalsammansättning bidrar till det militära försvarets legitimitet, trovärdighet och folkförankring. Förmågan att rekrytera och behålla kvinnor respektive personer med annan etnisk bakgrund är avgörande för Försvarmaktens personalförsörjning.

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

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarmakten har bedrivit ett aktivt arbete för att öka rekryteringen av kvinnor. Jämfört med 2019 så har andelen kvinnliga yrkesofficerare ökat med ungefär en till två procentenheter till nio procent år 2022. Andel kvinnor av de som påbörjade grundutbildning med värnplikt har ökat, från 15,5 procent år 2018 till 24 procent år 2022. Den positiva utvecklingen bröts dock 2023 då andelen kvinnor minskade till 21 procent.

För att kunna rekrytera behöver Försvarmakten vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats. En del i detta är att bedriva ett systematiskt utvecklingsarbete för att vara en jämställd och jämlik organisation fri från all form av ovälkommet beteende som diskriminering och trakasserier, inklusive sexuella trakasserier. Vidare behöver arbetet med att anskaffa personlig utrustning och materiel som är ändamålsenlig för all personal i Försvarmaktens

verksamhet fortsätta, samtidigt som viss infrastruktur, exempelvis duschar i förläggningar, kan behöva anpassas för både män och kvinnor.

10.6 Veteranpolitik

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

Försvarsberedningen konstaterar att vikten av veteranfrågorna ökar med antalet uppdrag som Försvarsmakten genomför i en nationell eller multinationell kontext. Mycket har också hänt på området de senaste tio åren, bland annat införandet av förtjänstmedaljer, inrättandet av ett veterancentrum vid Försvarsmakten och fortsatt utveckling av erfarenhetshantering, uppföljning, forskning, stöd, uppskattning och erkänsla efter insats.

De allra flesta som har genomfört internationella militära insatser återkommer med övervägande positiva upplevelser och erfarenheter. Försvarsberedningen understryker att veteraner ska ses som en resurs för såväl militär som civil verksamhet i Sverige efter hemkomst, i form av personer vilka är vana att lösa svåra uppgifter i ofta dynamiska och ibland farliga miljöer.

Försvarsberedningen noterar också att det är relativt få veteraner som lider av fysiska eller psykiska problem som ett resultat av tjänstgöringen. De som drabbas behöver dock få tillgång till hjälp och stöd. I ett första steg ges stödet av den ordinarie vården. Emellertid finns det i landet en mottagning, Veteranmottagningen i Uppsala, som är specialiserad på bedömning och behandling av posttraumatiskt stressyndrom och annan psykisk sjukdom som kan kopplas till internationell tjänstgöring. Det är möjligt att söka sig till mottagningen från hela landet, men kostnaderna för resa och övernattning betalas av individen. Försvarsberedningen anser att för det relativt lilla antal individer som det handlar om bör samhället finansiera resa och uppehälle när primärvården remitterar en veteran till veteranmottagningen.

Försvarsberedningen anser att gruppen som betalat det näst högsta priset för sin insats, de sårade och/eller skadade, bör ges samordnat stöd.

Veteranpolitiken behöver utvecklas kontinuerligt. Beredningen noterar den av regeringen i december 2023 presenterade strategin för en aktiv och inkluderande veteranpolitik. Strategin har fyra delmål-sättningarna: veteraner och deras anhöriga ska få stöd, veteraner och deras anhöriga ska få uppskattning, veteranforskningen ska vara kontinuerlig, allomfattande och bidra till utveckling samt veteranernas kompetens ska tillvaratas.

Beredningen betonar vikten av att dessa delmål fylls med konkreta åtgärder. Försvarsmakten fick i regleringsbrevet för 2024 också i uppdrag att ta fram handlingsplaner för vart och ett av delmålen i strategin.

Försvarsberedningen noterar att det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär allt fler och mer komplexa nationella operationer, samtidigt som Natomedlemskapet kommer att ställa krav på multinationella operationer för avskräckning och försvar samt operationer för att möta väpnat angrepp mot allierade. Även operationer i bilaterala eller multinationella format utanför Nato, såsom inom försvarssamarbetet *Joint Expeditionary Force* (JEF), kan förväntas öka. Sammantaget kan detta öka behovet av stöd till personal under och efter insatser och operationer. Försvarsberedningen anser att veteranbegreppet bör utökas till att omfatta även personal som deltagit i detta slags nationella och multinationella operationer. Beredningen noterar att Försvarsmakten har givits i uppdrag att se över möjligheten till en vidgad definition av begreppet veteran.

Slutligen understryker Försvarsberedningen behovet av en veteranpolitik även för de som har genomfört civila insatser.

11 Frivilliga försvarsorganisationer

De 18 frivilliga försvarsorganisationerna, med sina drygt 350 000 medlemmar, har en viktig roll för den samlade totalförsvarsförmågan och folkförankringen. De bidrar till ett brett engagemang och deltagande i totalförsvaret och därmed till att stärka försvarsviljan.

De frivilliga försvarsorganisationerna står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret. Detta innefattar bland annat sjukvård, transport och logistik, räddningstjänst, befolkningsskydd, cyber och tele- och radiosamband.

Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en särskild roll för att öka kunskapen om och delaktigheten i totalförsvaret bland befolkningen, inklusive kunskaper om egenberedskap. Organisationernas etablerade strukturer och kompetens att utbilda bör nyttjas i högre utsträckning för att utbilda personal i andra verksamheter, till exempel i myndigheter, regioner och kommuner, som i sin tur kan utbilda om totalförsvaret.

Organisationernas ungdomsverksamhet, med syfte att skapa ett intresse för totalförsvaret, är viktig. Ungdomsverksamheten bör ha tyngdpunkt på att öka medvetenheten på bredden och engagera ungdomar genom praktisk och gruppinriktad verksamhet.

Regeringen gav Försvarsmakten i uppdrag i regleringsbrevet för 2022 att se över finansieringsmodellen till de frivilliga försvarsorganisationerna. Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten har redovisat ett förslag om hur de ekonomiska förutsättningarna gällande organisationsstöd och uppdragsersättning kan stärkas. Försvarsberedningen understryker vikten av att fortsatt arbete bör ske för att implementera Försvarsmaktens förslag.

11.1 De frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret

De frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i totalförsvaret. Organisationerna ansvarar för rekrytering och utbildning av cirka 8 000 specialistbefattningar i hemvärnet. Ytterligare 2 000 specialistbefattningar till övriga krigsorganisationen planeras de kommande åren att personalförsörjas genom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Det frivilliga engagemanget är en central del av såväl vårt demokratiska samhälle som av den samlade försvarsförmågan i höjd beredskap och krig. Även genom försvarsupplysning till allmänheten bidrar de frivilliga försvarsorganisationerna till den folkliga förankringen och försvarsviljan samt ökar individens motståndskraft och kunskap i egenberedskap.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör ha en tydlig målsättning för de frivilliga försvarsorganisationerna vad avser att rekrytera och utbilda avtalspersonal till krigsorganisationen. På lokal nivå bör det även finnas representanter för de frivilliga försvarsorganisationerna för direkt samverkan avseende befattningar till krigsorganisationen. Detta konstateras också i *Försvarsmaktens handbok om Stöd till frivillig försvarsverksamhet 2022* (FM2022-20002:1).

Organisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Idag är följande frivilliga försvarsorganisationer verksamma: 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, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund och Sveriges bilkårens riksförbund.

11.2 Samlade behov

Försvarsmaktens uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna bör fortsatt inriktats mot utbildning för krigsorganisationens behov och placering av individer i specialistbefattning inom Försvarsmakten. Utbildning inom grundläggande sjukvård för huvuddelen av frivilliga med avtal i totalförsvaret är särskilt angelägen.

Sedan sekelskiftet har uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna huvudsakligen fokuserat på uppgifter för att stärka den fredstida krisberedskapen. De frivilliga försvarsorganisationernas roller vid fredstida kriser är fortsatt av stor vikt för samhället. Försvarsberedningen anser dock att uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna i högre grad behöver fokusera på rekrytering och utbildning för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och krig. Det stärker också den fredstida krisberedskapen.

I förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet medges enbart att avtal om rekrytering och utbildning av frivilliga sker mot statliga myndigheter. För att täcka de omfattande behov av förstärkningsresurser som finns i övriga delar av totalförsvaret anser Försvarsberedningen att förordningen bör ses över i syfte att även omfatta regioner, kommuner samt statlig verksamhet som är organiserad i bolagsform.

För att de frivilliga försvarsorganisationerna effektivt ska kunna bidra till utvecklingen och bemanningen av totalförsvaret under höjd beredskap och krig behövs ett strukturerat och samordnat informationsutbyte mellan försvarsorganisationerna och de aktörer i totalförsvaret som har behov av förstärkningspersonal. Idag sker samordningen genom att de 18 organisationerna för en dialog med 60 beredskapsmyndigheter (och eventuellt på sikt med 290 kommuner) om enskilda behov av förstärkningspersonal. Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna utveckla sitt stöd efter totalförsvarets aktuella behov och operativa planering. Detta skulle till exempel kunna ske genom att civilområdena samordnar länsstyrelsernas behov samt att sektorsansvariga myndigheter samordnar sina respektive beredskapsmyndigheters behov.

Försvarsberedningen noterar att frågan om att återskapa en modern motsvarighet till det tidigare driftvärdet för skydd och

bevakning av samhällsviktig infrastruktur har aktualiserats av flera myndigheter. Om detta realiseras kan utbildning av anställd personal vid myndigheter liksom vid vissa företag genomföras även av frivilliga försvarsorganisationer. Individer i ett återaktiverat driftvärn är dock, i likhet med hur det var förr, att betrakta som militär personal och ska ha genomgått militär grundutbildning. De ska ha lämplig militär utbildning och lyda under militärt befäl. Driftvärnet blir på samma sätt som hemvärdet en del i Försvarsmaktens krigsorganisation. Detta är en fråga som bör utredas vidare.

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

De frivilliga försvarsorganisationerna behöver ett samlat informationsunderlag om totalförsvaret och krigets krav som kan nyttjas vid utbildningar och övningar. Försvarsberedningen anser att huvudaktörerna inom totalförsvaret, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, bör ges i uppdrag att ta fram ett gemensamt informationsunderlag som ska uppdateras regelbundet. Detta underlag kan nyttjas av de frivilliga försvarsorganisationerna och andra intressenter i samhället, såväl internt för egna medlemmar som externt för andra målgrupper.

Försvarsberedningen konstaterar att dagens finansieringsmodell av de frivilliga försvarsorganisationerna är komplex och krävande och dessutom har betydande eftersläpning. Denna finansieringsmodell skapades i en tid präglad av andra hotbilder än de vi ser idag. De frivilliga försvarsorganisationerna lyfter särskilt fram omfattande ansökningsförfaranden och betungande redovisningsskyldigheter för verksamheten. Detta gör det svårt för de frivilliga försvarsorganisationerna att möta den ökade efterfrågan från totalförsvaret.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten under hösten 2023 till regeringen har redovisat att det pågår en översyn över

finansieringsmodellen för de frivilliga försvarsorganisationerna (ref. FM2023-9190:14). Försvarsberedningen anser att fortsatt arbete bör ske för att fördjupa och implementera de förslag som där redovisas. Förslagen handlar bland annat om en ny organisationsstödmodell, ny fördelningsmodell och höjning av organisationsbidrag samt verksamhetsbidrag.

Försvarsberedningen understryker vikten av ett fortsatt arbete avseende Försvarsmaktens förslag, bland annat om en förenklad finansieringsmodell. En förenklad finansieringsmodell för de frivilliga organisationerna bör införas skyndsamt.

Försvarsberedningen framhåller därutöver att finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna behöver öka i takt med tillväxten inom det övriga totalförsvaret.

12 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst

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

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

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

Försvarsberedningen anser att Sverige ska vara en aktiv allierad i Natos underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbeten.

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

Försvarsberedningen anser vidare att den sammanvägda säkerhetspolitiska bedömningen som baseras på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering, information från Säkerhetspolisen med flera sker i Regeringskansliet. För att de resurser som läggs på försvarsunderrättelseverksamhet ska ge maximal nytta krävs att regeringen och Regeringskansliet har nödvändig kunskap, kompetens och utbildning för att proaktivt kunna identifiera behov av underrättelser, tillgodogöra sig dessa när

de delges och använda det kompletterande mervärdet för den bredare säkerhetspolitiska bedömningen.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna å sin sida måste ha väl inarbetade kontaktytor till mottagarna av underrättelserna. Bägge dessa perspektiv bygger på en god samordning av försvarsunderrättelser inom Regeringskansliet. Försvarsunderrättelseverksamheten utgör en av flera viktiga delar av Sveriges samlade förmåga till säkerhetspolitisk omvärldsanalys.

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

En viktig grund för de upprepade felbedömningarna av Rysslands intentioner och riskbenägenhet har varit oförståelsen för att auktoritära och imperialistiska regimer drivs av andra motiv än demokratiska stater. Försvarsberedningen konstaterar att det är svårare att förutsäga de i vissa fall mycket betydelsefulla, snabba och plötsliga förändringarna av politisk intention i en sluten auktoritär krets av beslutsfattare än motsvarande förlopp i demokratiska stater.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att yttre hot även kan manifesteras sig i form av hot mot vårt lands inre säkerhet. Stater använder sig i större utsträckning än tidigare av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till militärt våld. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, desinformation, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage kan användas för att påverka andra staters politik och samhällen. Detta gör det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot, vilket kräver ett sömlöst samarbete mellan samtliga underrättelse- och säkerhetstjänster oavsett om de är satta att hantera yttre eller inre hot.

Försvarsberedningen konstaterar att de tekniksatsningar som görs inom underrättelseområdet bör utformas på ett sätt som möjliggör och underlättar ökad myndighetssamverkan inom totalförsvaret och snabbare delgivning till uppdragsgivarna.

12.1 Försvarsunderrättelseverksamhetens aktörer

Försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden. I verksamheten ingår deltagande i internationellt säkerhetssamarbete.

I Sverige upprätthålls försvarsunderrättelseverksamheten av den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) inom Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Myndigheterna bedriver försvarsunderrättelseverksamhet med stöd av försvarsunderrättelselagen.

Must är den del av Försvarsmakten som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet militär underrättelsetjänst och militär säkerhetstjänst. Must bedriver teknisk och personbaserad inhämtning, bearbetning, analys och delgivning samt inriktar och mottar även underrättelser från övriga försvarsunderrättelsemyndigheter och har till uppgift att utarbeta samlade analyser av olika typer av underrättelser till stöd för regeringens sammanvägda bedömningar och överbefälhavarens behov. Den militära säkerhetstjänsten syftar till att upptäcka, identifiera och möta säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och Försvarsmaktens intressen i Sverige och utomlands. Den ska också skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, samt ansvara för signalskyddstjänsten i totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att behovet av operativa förmågor inom den militära säkerhetstjänsten kommer att öka vid ett ytterligare försämrat säkerhetsläge, liksom av förmågan att samverka och genomföra gemensam verksamhet med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (Säpo).

FRA har till uppgift att bedriva och utveckla signalspaning. FRA ska även bland annat följa den tekniska utvecklingen på området, följa förändringen av signalskyddet, utföra bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret och upprätthålla kompetenserna för de nationella behoven i fråga om kryptologi.

FMV bedriver teknisk underrättelsetjänst och inhämtar, bearbetar, sammanställer och delger information om bland annat

teknisk förmåga, materiell förnyelse och teknikens inverkan på andra länders militära handlingsmöjligheter.

FOI:s försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs med utgångspunkt i den kunskap som byggs upp i myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Försvarsberedningen konstaterar att internationella samarbeten är viktiga på underrättelseområdet och bör fortsatt utvecklas. Förutsättningarna för internationella samarbeten är att Sverige har egna relevanta underrättelser att bidra med och att vi bygger långsiktiga och tillitsfulla relationer. Det internationella underrättelsesamarbetet är också betydelsefullt för att underbygga och stärka de säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige ingår i. Det är just långsiktighet och tillit som gör att bilaterala relationer på underrättelseområdet har förutsättningar att lyckas.

12.2 Signalspaning

Av 1 § andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) framgår att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i signalspaningslagen särskilt uppräknade, företeelser.

Regeringen anger inriktningen av den signalspaning som sker för FRA:s internationella samarbete i underrättelsefrågor och för utvecklingsverksamheten.

För all inhämtning genom signalspaning krävs tillstånd från Försvarsunderrättelsesdomstolen.

En översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har tillsatts (dir. 2022:121 och dir. 2023:29) och ska slutredovisas den 1 september 2024. Utredaren ska bland annat bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaningen samt se över vilka åtgärder som krävs för att FRA, oavsett säkerhetsläge, ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

12.3 Integritetsskydd

För en demokratisk rättsstat är det nödvändigt med ett väl fungerande skydd för enskildas personliga integritet. Det måste

också finnas en stark demokratisk kontroll över, och insyn i, integritetskänslig och sekretessbelagd verksamhet. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs i enlighet med det av riksdagen och regeringen fastställda regelverket, medan Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar om tillstånd till signalspaning för FRA.

FRA och Försvarsmakten har särskild lagstiftning till stöd för sin personuppgiftsbehandling genom Lag (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt samt Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

12.4 Samlade nationella behov

Försvarsberedningen betonar att försvarsunderrättelseverksamheten måste vara organiserad på sådant sätt att den kan arbeta uthålligt i hela konfliktskalan. Försvarsunderrättelseverksamheten ska redan i rådande säkerhetspolitiska läge kunna hålla en hög beredskap, vilket ställer särskilda krav på uthållighet.

Den sammanvägda säkerhets- och försvarspolitiska bedömningen sker i Regeringskansliet, baserat på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering och information från Säpo. Regeringen och Regeringskansliet behöver också ha nödvändig kunskap, kompetens, utbildning och erfarenhet för att proaktivt kunna identifiera behov av underrättelser och tillgodogöra sig dessa när de delges samt använda det kompletterande mervärdet för den bredare säkerhets- och försvarspolitiska bedömningen.

Förutsättningarna för försvarsunderrättelsemyndigheterna skiljer sig åt mellan situationer då det råder fred och i situationer med höjd beredskap och krig. Vid höjd beredskap och krig ändras fokus och underrättelseverksamheten koncentreras i tid och rum. I krig förskjuts också verksamhetens inriktning från att ge förvarning till att stödja de politiska och militära beslutsprocesserna under pågående krigshandlingar. Denna verksamhet måste kunna bedrivas trots omfattande störning och påfrestningar.

Försvarsunderrättelseverksamhetens bedömningar ligger till grund för krigsförbandens förmågeutveckling och inriktning av

Försvarsmaktens operativa verksamhet i fred, höjd beredskap och krig.

Erfarenheter från bland annat Ukraina visar att effekten av digitaliseringen på slagfältet och i strategisk ledning är av betydande vikt. Försvarsberedningen noterar att det pågår en fördjupande kunskapsinhämtning om digitaliseringsmöjligheter. Även om den närmare omfattningen för närvarande inte är fullt klarlagd kommer en framtida digitalisering troligen att kräva betydande resurstillskott, samtidigt som den är viktig för förmågebyggandet och för nationell och internationell samverkan med våra allierade.

Försvarsberedningen konstaterar att rymden som arena under de senaste åren har fått en avgörande roll för informationsinhämtning, särskilt vad det gäller uppföljning av militär utveckling, förmåga och konflikter, men också för kommunikation och övervakning av civil och militär infrastruktur. En god rymdlägesbild stärker egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder.

Försvarsberedningen noterar att omfattningen av hoten mot Sverige gör att behovet av förmåga inom signalspaning och cyberområdet ökar i betydelse. FRA:s behov av att kunna anpassa sig till den snabba tekniska utvecklingen och förändringarna i en redan komplex signalmiljö är av stor vikt.

För att FMV ska kunna fullgöra sitt försvarsunderrättelseuppdrag så konstaterar Försvarsberedningen att myndigheten har ett behov av den särskilda kompetens som krävs för att kunna bedriva teknisk underrättelsetjänst. Teknisk underrättelsetjänst ska hantera en teknikutveckling som är snabb och där modifierade militära tekniska system införs i ett högt tempo. Den tekniska underrättelsetjänsten har också en viktig roll i att delge uppdragsgivare kunskap om en motståndares materiel, dess prestanda och framtida förmåga.

För att FOI ska kunna lösa sin uppgift som försvarsunderrättelsemyndighet krävs bland annat tillgång till öppen information, resultat från egen forskning och analyser samt information som lämnas av uppdragsgivare. Även delgivning av underrättelser från övriga försvarsunderrättelsemyndigheter för forskningsverksamhetens behov är nödvändigt.

Försvarsberedningen noterar i sammanhanget den översyn av underrättelseverksamheten (dir. 2023:150) som tillsattes den 26 oktober 2023. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024. Enligt anvisningarna ska utredaren bland annat beskriva den

säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingens konsekvenser för svensk underrättelseverksamhet. Utredaren ska bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare. Därtill ska utredaren överväga och vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt i hur underrättelseverksamheten är organiserad. Utredningen ska också analysera och lämna förslag på hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten kan stärkas.

12.5 Underrättelse- och säkerhetstjänstssamarbete inom Nato

Underrättelse- och säkerhetstjänstssamarbetet inom Nato är bredare än militära underrättelser och syftar bland annat till att skapa en gemensam lägesuppfattning av omvärldsutvecklingen och ge förvarning om förändringar i denna.

Must deltar i den militära underrättelsekommittén (*Military Intelligence Committee*, MIC). Must och Säpo deltar båda i den civila underrättelsekommittén (*Civilian Intelligence Committee*, CIC). Strategiska omvärldsanalyser som tas fram i underrättelsekommittéerna utgör ett viktigt ingångsvärde för de politiska kommittéerna. Den gemensamma hotanalysen utgör ramverk för Natos militärstrategiska högkvarter (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE) operativa militära planering.

För svenska bidrag till Natos operationer kommer underrättelse- och säkerhetstjänst vara viktiga delar. Detta innebär ökade krav på tillgängliga resurser inom underrättelse- och säkerhetstjänstområdet.

Inom Nato har FRA en roll att spela i såväl signalspanings- som cybersäkerhetsrelaterade frågor. Om Sverige ska bidra i en Nato-operation, exempelvis i de baltiska staterna eller i Finland, kommer detta, som för andra myndigheter, också att påverka FRA:s arbete. Signalspaning är en nödvändig komponent när det gäller underrättelser till stöd för svenska och allierade förband.

Underrättelse- och säkerhetssamarbetet inom alliansen kompletterar den nationella förmågan med ökad geografisk

täckning, ökade informationsflöden samt utvecklat samarbete och metodarbete. Den gemensamma lägesbilden omfattar militära hot men också säkerhetspolitik, kontraspionage, kontraterror och hybrida hot. Samarbetet stärker därmed hela totalförsvaret. Samtidigt är det viktigt att understryka att huvuddelen av underrättelsesamarbetet mellan Sverige och allierades underrättelsetjänster fortsätter att genomföras bilateralt.

Försvarsberedningen betonar att samarbetet med allierade är av stor vikt inom underrättelseområdet. Försvarsberedningen konstaterar därför att underrättelsesamarbetet inom Nato ställer höga krav på den svenska underrättelseverksamheten. Kraven handlar bland annat om ett regelmässigt utbyte av underrättelseinformation mellan allierade, en god förståelse för svenska utrikes- och säkerhets- och försvarspolitiska ståndpunkter samt att Sverige ska hantera allierades skyddsvärden.

13 Cyberförsvar

Försvarsberedningen redogjorde i rapporten *Kraftsamling, Inriktningen för totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) för cybersäkerhet inom totalförsvaret i hela konflikt-skalan. Cyberförsvar och cybersäkerhet bör ses som ömsesidigt förstärkande verksamheter. Det grundläggande skyddet realiseras genom ett systematiskt och långsiktigt informations- och cybersäkerhetsarbete i hela samhället. Därutöver behövs förmåga till ett starkt cyberförsvar.

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

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

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

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

Cyberangrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska, militära och andra

medel, samt kan hota en nations handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

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

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

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

13.1 Hotbild

Det pågår kontinuerligt intrångsförsök mot internetanslutna system inom alla sektorer i Sverige. Hotbilden är komplex och innefattar bland annat underrättelseoperationer, cyberbrottslighet och så kallad *hacktivism*, vilket är en form av dataintrång med mål att främja politisk eller social aktivism genom spionage, sabotage, desinformation eller utpressning. De faktiska åtgärderna kan handla om exfiltration, manipulation, störande av funktionalitet eller förstörelse av system. Främmande makts roll kan variera från utförande till styrande, stödjande eller aktivt tolererande. Cyberangrepp kan genomföras som del av en hybridoperation som ytterst syftar till politisk påverkan på Sverige.

De mest kvalificerade antagonistiska hoten inom cyberområdet kommer i första hand från statliga eller statsunderstödda aktörer, främst från Ryssland, Kina och Iran.

Cyberangrepp även i fred kan påverka samhällets funktionalitet och kan få stora konsekvenser samt sprida osäkerhet och rädsla. Detta kräver en stark cybersäkerhet.

Försvarets radioanstalt (FRA), den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och Säkerhetspolisen (Säpo) har konstaterat att cyberattacker utförda av kvalificerade statliga och statsunderstödda angripare mot Sverige har ökat i omfattning, med allt större konsekvenser. Kina bedriver avancerat cyberspionage för att främja sin egen ekonomiska utveckling och utveckla sin militära förmåga. För detta syfte använder man sig av omfattande underrättelseinhämtning och stöld av teknisk kunskap, forskning och utveckling. Även Ryssland använder sig av cyberspionage för att försöka inhämta uppgifter om till exempel svensk infrastruktur, teknik och information. Detta görs oftast anonymt eller genom bulvaner.

I Förvarsberedningens rapport *Kraftsamlings* konstaterar beredningen att statliga eller statsunderstödda aktörer har både kompetens och resurser för att genomföra kvalificerade it-intrång. Flera statsaktörer har byggt upp avsevärda förmågor i syfte att kunna verka offensivt genom bland annat cyberattacker. Även enskilda aktörer har visat vilja och förmåga att orsaka skada.

FRA:s, Musts och Säpos erfarenheter visar att främmande makt har både avsikt och förmåga att utföra cyberangrepp som kan skada centrala samhällsfunktioner.

13.2 Cyberförsvarsförmåga idag

Cyberoperationer kan genomföras i både fred och krig. Defensiva cyberoperationer syftar till att försvara system och plattformar, inklusive elektroniska kommunikationsnät, för att förhindra motståndare att påverka information, informationssystem, datorer eller nätverk. Offensiva cyberoperationer syftar till att förhindra motståndaren att använda sina system eller att tvinga motståndaren att avbryta angrepp mot svenska system.

Nato har aviserat att cyberangrepp under vissa förutsättningar kan likställas med ett väpnat angrepp och leda till att artikel 5 om kollektivt försvar kan åberopas. Nato konstaterar även att svagheter inom cyberområdet hos en allierad kan drabba andra allierade och betonar därför att samtliga allierade ska stärka sin cyberförsvarsförmåga.

Inom EU ingår frågor om cyberförsvar, tillsammans med bland annat cybersäkerhet och cyberdiplomati, i EU:s fem funktioner i cyberdomänen. EU:s policy för cyberförsvar syftar till att förbättra EU:s och medlemsstaternas cyberförsvarsförmåga och stärka samordningen och samarbetet mellan militära och civila förmågor och organisationer.

I försvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) angavs att effekterna av ett cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. I propositionen konstaterades också att ett cyberangrepp i vissa fall kan vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen anser att denna bedömning även bör gälla fortsättningsvis.

Sedan försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) samt försvarsbeslutet 2020 har Försvarsmakten, med stöd av FRA, utvecklat defensiva och offensiva cyberoperationsförmågor.

Försvarsmakten, med stöd av FRA, har i uppdrag att upprätthålla såväl defensiv som offensiv cyberförsvarsförmåga. Därtill har FRA och Säpo, tillsammans med Försvarsmakten, också uppdraget att stärka skyddet av de mest skyddsvärda verksamheterna.

Försvarsmaktens cyberförsvarsförmåga ska bidra till totalförsvaret genom att kunna avskräcka, upptäcka och förneka en motståndare att i eller genom cyberdomänen påverka det militära försvarets förmåga. Försvarsmaktens cyberövningsverksamhet både nationellt och internationellt är av fortsatt stor vikt. En del av dessa övningar genomförs i den träningsanläggningen CRATE som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) utvecklat på uppdrag av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten under två försvarsbeslutsperioder har förstärkt förmågan att leda cyberoperationer. För att skapa samordning och koordinering mellan cyberförsvarsförband samt ledningsförband och försvarsgrenar har Försvarsmakten i budgetunderlaget föreslagit att cyberförsvarsförbanden ska organiseras i krigsförbandet cyberförsvarsdivision.

Försvarsmakten införde 2020 en elva månader lång utbildning av värnpliktiga cybersoldater. Dessa cybersoldater tas ut av Plikt- och prövningsverket genom en utökad mönstring med ett antal cyber-

tester som FOI har utvecklat. Utbildningen är ett samarbete mellan Försvarmakten och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) inom ramen för Centrum för cyberförsvaret och informationssäkerhet (CDIS). Cybersoldaterna krigsplaceras efter fullgjord grundutbildning.

13.3 Samlade behov

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

Utvecklingen av cyberförsvarsförmågan bygger kunskap om hoten, försvarsåtgärder och förebyggande skyddsåtgärder. Dessa tre delar kräver en fortsatt stark försvarsunderrättelseförmåga för att kunna förebygga och identifiera hotande verksamhet. Det sker inte minst genom att följa och bevaka hotutvecklingen från antagonistiska aktörer. För att ha ett kompetent cyberförsvaret är det nödvändigt att verka på området dagligen även i fredstid. Utöver sin roll som expertmyndighet på cybersäkerhetsområdet har FRA en roll i att stödja Försvarmakten med att utveckla och vidmakthålla Försvarmaktens cyberförsvarsförmåga. FRA följer och bevakar även hotutvecklingen från antagonistiska aktörer i cyberdomänen.

Till följd av den snabba teknikutvecklingen anser Försvarsberedningen att det krävs kontinuerlig forskning och utveckling för att bidra till vidmakthållande och utveckling av cyberförsvarsförmågan.

För att kunna vidmakthålla och utveckla cyberförsvaret anser Försvarsberedningen att det krävs tillgång till kvalificerad personal för att långsiktigt kompetensförsörja och stärka cyberförsvarsförmågan. Det råder stark konkurrens om denna personalkategori. Försvarmakten bör vidta åtgärder för att kunna attrahera och behålla den främsta kompetensen i Sverige.

Förmåga att återställa förlorade funktioner efter ett cyberangrepp är av stor vikt.

Försvarsberedningen framhåller behovet av att utveckla kompetensen i cyberförsvaret, med allierade i Nato och med medlems-

stater i EU. Forskningen och utveckling som sker på Natos cyberförsvarscenter i Estland är ett exempel på ett viktigt forum för fortsatt samarbete med allierade och partners.

Nato har ett ökat fokus på strategiska cyber- och teknikfrågor, inte minst kopplat till de allierades intresse av ökad digitalisering och att möta utmaningar från Ryssland, men även Kina. Nato har ett omfattande samarbete inom cyberområdet, inklusive vad avser utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt bemötande av cyberhot, samt kring strategiska teknologier.

Försvarsberedningen anser att det finns möjligheter att inom Nato stärka Sveriges cyberförsvarsförmåga och cybersäkerhet i bredare bemärkelse. Det medför krav på Sveriges förmåga att bidra inom alliansen och med enskilda allierade. Försvarsberedningen noterar att Nato lägger stort fokus på samarbete med den innovationsdrivna privata sektorn.

Personalen i hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna bör ges en grundläggande utbildning i cybersäkerhet. För det civila försvaret pågår ett projekt mellan Stöldskyddsföreningen (SSF) och MSB som ska leda fram till ett nationellt nav för kommunikation till allmänhet och små företag avseende cybersäkerhet.

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten och FRA bör fortsätta dra lärdom av Ukrainas cyberförsvarsförmåga, då denna ger en bild av vad som kan behövas inför och vid ett väpnat angrepp. Det inkluderar bland annat förmågan att återställa förlorade funktioner efter ett cyberangrepp och behovet av att det finns redundans i cyberförsvarsförmågor.

Cyberförsvar och cybersäkerhet bör ses som ömsesidigt förstärkande verksamheter. Det grundläggande skyddet mot cyberhot realiserar genom ett systematiskt och långsiktigt informations- och cybersäkerhetsarbete i hela samhället.

14 Materieförsörjning

Omvärldsläget ställer stora krav på materieförsörjningen. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förutsättningarna för materieförsörjningen förändrats radikalt. Stödet till Ukraina och behov av ersättningsmateriel samt en ökad produktion för såväl Ukrainas som nationella behov tvingar fram stora förändringar i både planer och produktion.

Produktionskapaciteten hos samtliga aktörer måste öka. Nya materielsystem måste levereras fortare och för befintlig materiel måste kravställd tillgänglighet och funktion upprätthållas eller öka, till exempel genom statushöjning, uppgradering eller reovering, för att på relativt kort sikt vara användbar i krigsförbanden. Materielen måste kunna användas i krig och mer omfattande i den fredstida verksamheten. Detta påverkar behoven av reservdelar, ammunition med mera.

Försvarsberedningen anser att krigsförbandens behov ska vara styrande för materieförsörjningen. Materieförsörjningen ska tillgodose det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, höjd beredskap och krig. De kommande åren bör behoven i krig och snabba leveranser till krigsförbanden särskilt prioriteras.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker behoven av försörjningssäkerhet även i krig och vikten av att åtgärda bristerna i detta avseende. Brister i försörjningssäkerheten är något som Sverige delar med många länder inom Nato och EU. Försvarsberedningen konstaterar att behovet av snabbare leveranser tillsammans med ökade krav på försörjningssäkerhet innebär en förskjutning av materieförsörjningen till att etablera och säkerställa försörjningslösningar.

Vidare framhåller Försvarsberedningen att den strategiska styrningen av materieförsörjningen behöver utvecklas med utgångs-

punkt i Materieförsörjningsutredningens förslag i betänkandet *Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24).

Försvarsberedningen konstaterar att en jämställd utformning av och tillgång till materiel är en grundläggande förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin uppgift.

Försvarsberedningen konstaterar att teknikutvecklingen ställer krav på att metoder och processer inom materieförsörjningen utformas på ett sätt som stödjer snabbt införande av ny teknik.

De i Sverige verksamma försvarsföretagen är en viktig del av den samlade materieförsörjningen. Försvarsberedningen föreslog i sin rapport *Kraftsamlning, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) att ett system med krigsviktiga företag (k-företag), som även omfattar försvarsföretag, bör återupprättas. Därtill behöver former för samverkan mellan stat och företag utvecklas för att säkerställa försörjningssäkerhet och fortsatt materieförsörjning i krig. Försvarsberedningen anser vidare att styrningen av särskilt stora materielområden, som stridsflygområdet och undervattensområdet, behöver utvecklas.

Försvarsberedningen noterar att regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över exportkontrollregelverket, vilket har betydelse för internationell samverkan inom försvarsmaterielområdet.

14.1 Centrala begrepp

Försvarsberedningen delar Materieförsörjningsutredningens beskrivning av materieförsörjning som ett sammanfattande begrepp för all verksamhet som genomförs av staten eller på statens uppdrag för att säkerställa att det militära försvaret har tillgång till relevant och användbar materiel. Materieförsörjningen pågår från identifiering av ett behov av ny materiel till dess materielen avvecklas. Verksamheten omfattar hela livsrymden från utveckling och anskaffning av ny materiel, via säkerställande av att levererad materiel fungerar över tid till materielens avveckling. Materieförsörjningen kräver tillgång till såväl ändamålsenlig materiel som materielrelaterade tjänster.

Materiel definieras som de fysiska och digitala produkter, inklusive förbrukningsartiklar, som används av förbanden. Materielbegreppet omfattar även övriga produkter och verksamhet som krävs för att möjliggöra den huvudsakliga materielens användning, vidmakthållande (inklusive underhåll), förvaring, transport och provverksamhet.

Materielrelaterade tjänster definieras som sådana tjänster som utförs för att definiera, kravställa, värdera, utveckla, anskaffa, vidmakthålla (inklusive underhålla), anpassa, modifiera samt avveckla materiel. Materielrelaterade tjänster förekommer i alla skeden av materielens livscykel och utförs av såväl staten som av andra aktörer och företag. Materielrelaterade tjänster omfattar även förutsättningskapande verksamhet som inte är direkt kopplad till ett enskilt materielsystem, som till exempel kompetensförsörjning inom ett teknikområde.

14.2 Förändrade förutsättningar

Försvarsberedningen konstaterar att förutsättningarna för materieförsörjningen har förändrats radikalt under de tio senaste åren. Den förändrade inriktningen från ett insatsförsvaret med internationellt fokus till ett territoriellt försvar för att möta väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare ställer krav på avsevärt större volymer materiel och på materiel med delvis andra egenskaper och prestanda och försörjningssäkerhet. Därutöver har staten behov av att förhindra okontrollerad teknologispredning.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär behov av att nya materielsystem levereras fortare och att befintlig materiel måste kunna statushöjas, uppgraderas eller renoveras för att på relativt kort sikt vara användbara i krigsförbanden. Efter pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina karaktäriseras däremot marknaden för försvarsmateriel av en större efterfrågan på varor och tjänster än vad som är möjligt att producera, med ökade priser och långa leveranstider som följd.

De förändrade förutsättningarna innebär en förskjutning av materieförsörjningen till att etablera och säkerställa försörjningslösningar. Det ställer nya krav på planering och genomförande av materieförsörjningen. Försvarsberedningen framhåller behovet av

att kunna anpassa materieförsörjningen för att kunna utnyttja möjligheter till snabba lösningar enskilt och tillsammans med andra länder.

Även EU:s initiativ och åtgärder på försvarsområdet och Sveriges medlemskap i Nato innebär förändrade förutsättningar och nya möjligheter för materieförsörjningen.

14.3 Inriktning för materieförsörjningen

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

Försvarsberedningen konstaterar att detta innebär en ny inriktning av materieförsörjningen i förhållande till de så kallade materieförsörjningsprinciperna, vilka varit styrande för materieförsörjningen sedan försvarsbeslutet 2009 och som kompletterades genom försvarsbeslutet 2020. Försvarsberedningen konstaterar att den förändrade inriktningen är i linje med de förslag som lämnas av Materieförsörjningsutredningen. Försvarsberedningen delar utredningens syn avseende vad som bör vara målet för materieförsörjningen och anser att den strategiska styrningen av materieförsörjningen bör utvecklas genom att regeringen fastställer en materieförsörjningsstrategi med utgångspunkt i utredningens förslag. Försvarsberedningen vill därmed framhålla att materieförsörjningen ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar utifrån målet att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl idag som i framtiden. Försvarsberedningen understryker att materieförsörjningen även behöver vara koordinerad med utveckling av relevant infrastruktur för att detta ska vara möjligt.

Försvarsberedningen vill understryka att det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver en skyndsam utveckling av krigs-

organisationen under de kommande åren och att materieförsörjningen är en del av detta. Styrningen av materieförsörjningen behöver ta fasta på erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, konsekvenserna av Sveriges medlemskap i Nato och insikten om att det brådskar med att bygga upp krigsförbandens förmåga.

Denna inriktning av materieförsörjningen förändrar inte det grundläggande kravet att hushålla väl med statens medel, som det uttrycks i Myndighetsförordningen (2007:515). Att materielen levereras på utsatt tid är också en synnerligen viktig parameter. Kravet att hushålla med statens medel behöver också beakta leveranstid och leveranssäkerhet.

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

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

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

De i Sverige verksamma försvarsföretagen bidrar till vårt lands säkerhet och försvar. Försvarsberedningen anser att det ligger i Sveriges intresse att upprätthålla en stark inhemsk försvars-

industriell bas. Försvarsföretagen bidrar med kritisk kompetens, produktionskapacitet och innovationskraft. Utöver en materieförsörjningsstrategi bör staten utarbeta en försvarsindustristrategi som beskriver statens förhållningssätt till försvarsföretagen, utgående från de förslag som framgår av Materieförsörjningsutredningen. Exempel på områden som kan vara relevanta att hantera är hållbarhetskriterier, upphandlingsregler inom försvarsområdet, synen på statliga investeringar, exportkontroll, exportstöd och försörjningssäkerhet. Försvarsberedningen noterar att dessa exempel till delar berörs av EU-lagstiftningen. En försvarsindustristrategi kan därigenom tydliggöra vilka verktyg som kan nyttjas i statens relation till försvarsföretagen för att nå målet med materieförsörjningen, särskilt i de fall där staten bedömer att det är nödvändigt att ha en mer långtgående relation med företagen.

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

14.4 Myndighetsansvar i materieförsörjningen

Sedan 2019 har Försvarsmakten ansvaret för all materiel i användning, från förråd till förband inklusive upphandling av varor och tjänster för drift och underhåll med mera. Försvarsmakten har också ansvaret för upphandling av vissa beredskapsvaror. Försvarets materielverk (FMV) har ansvar för anskaffning av nya materiel-system och större modifieringar. FMV utgör därmed statens huvudsakliga gränssnitt mot leverantörerna av ny försvarsmateriel och disponerar därför huvuddelen av anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar.

Försvarsberedningen menar att denna ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV har inneburit en anpassning som gynnar en transparent materieförsörjning och möjligheten för riksdag och regering att följa upp verksamheten.

Samverkan mellan Försvarsmakten och FMV bör fortsätta att utvecklas, till exempel utifrån de övergripande förslag som lämnas i Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) rapport, *Hinder för tidseffektiv materielltillväxt* (FOI-R-5442-SE), om bland annat tydligare myndighetsintern styrning av materieförsörjningsprocessen och utvecklade ledningsstödsystem mellan myndigheterna. Försvarsberedningen anser att den utvecklade samverkan även bör omfatta Fortifikationsverket (FortV).

Efter förslag från Försvarsberedningen bildades Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i januari 2023. Myndigheten har till uppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret samt att bistå regeringen med kvalificerade kunskapsunderlag. Försvarsberedningen föreslår att MTFA får i uppdrag att genomföra en analys i syfte att stödja en fortsatt utveckling av materieförsörjningen inom ramen för gällande ansvarsfördelning.

14.5 Omhändertagande av ny teknik

I likhet med Materieförsörjningsutredningen framhåller Försvarsberedningen betydelsen av att avancerade tekniska system utformas på ett sätt som underlättar anpassningar till svenska behov och att affärsrelationer mellan staten och företag, såväl nationella som utländska, utformas på ett sätt som stödjer successivt införande av ny teknik i det militära försvaret.

Försvarsberedningen menar att utveckling och införande av ny teknik alltid omfattar osäkerheter. Inför beslut om investeringar i ny försvarsmateriel krävs därför ett strukturerat arbete för att identifiera, värdera och hantera relevanta risker. Den risknivå staten väljer måste vara acceptabel i förhållande till det militära behovet och den möjliga nyttan med det aktuella materielsystemet.

Försvarsberedningen menar att metoder, arbetssätt och affärsmodeller inom materieförsörjningen behöver utvecklas för att underlätta nyttiggörandet av ny teknik i det militära försvaret. Det

gäller såväl nationell teknikutveckling som tillgång till och nyttjande av ny teknik och innovationer med ursprung i andra länder.

Försvarsberedningen noterar att regeringen i januari 2024 presenterade en strategisk inriktning för försvarsinnovation. I denna konstaterar regeringen bland annat att Sverige har en mycket god grund för att bygga innovationssystem som drar nytta av civil-militära synergier. Försvarsberedningen delar regeringens slutsatser avseende behovet av ökad samverkan, behovet av innovationsfrämjande upphandlingsmetoder och nödvändigheten av att snabbt kunna identifiera, anpassa och tillämpa civil teknikutveckling i materieförsörjningen av det militära försvaret. Detta bör ingå som en del av den löpande försöksverksamheten på förbandsnivå avseende organisation, metoder och materiel.

14.6 Planering, beslutsfattande och uppföljning

Försvarsberedningen menar att tillkomsten av en sammanhållen process för planering, beslut och uppföljning av anskaffning av försvarsmateriel avsevärt har förbättrat riksdagens och regeringens insyn och kontroll över materieförsörjningen. Processen tillkom efter förslag från Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) och började införas 2017. Processen svarar mot den kravbild som formulerades av Försvarsberedningen i *Försvar i användning* (Ds 2008:48), att statsmakterna måste få ökad möjlighet att utöva inflytande i ett materielprojekts tidiga skede som bland annat efterlyste stegvisa politiska beslut.

Försvarsberedningen noterar att processen har anpassats till det försämrade säkerhetspolitiska läget och till behovet av en skyndsam materielanskaffning. Regeringen har kunnat omhänderta Försvarsmaktens behov av särskilda anskaffningsbeslut genom att göra avsteg från principen om ett samlat beslut årligen och i stället fattat beslut halvårsvis eller vid andra tillfällen.

Processen har även omhändertagit beslut till följd av den politiska överenskommelsen våren 2022 om tillskott av medel och ökade beställningsbemyndiganden till det militära försvaret med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina (*Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser*, prop. 2021/22:199).

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

Inför beslut om materielinvesteringar föreligger vanligen olika grader av osäkerheter och aktörernas tillgång till information kan vara ofullständig. Det kan avse materielens funktionalitet och prestanda samt tid och kostnader. Försvarsberedningen menar därför, i likhet med Materieförsörjningsutredningen, att staten inför beslut om anskaffningar ska identifiera och värdera den sammantagna risken med beaktande av alla relevanta aspekter på ett sätt som gör det möjligt att välja en risknivå som är acceptabel i förhållande till behovet och den möjliga nyttan. Graden av ekonomisk osäkerhet ska tydliggöras inför beslut om anskaffning. Detta gäller oavsett om beslut om materielinvesteringen är underställt ett bemyndigande från riksdag och regering eller kan fattas av Försvarsmakten själv.

Försvarsberedningen anser att det därtill är lika viktigt att genomförandet av materieförsörjningen följs upp. Myndigheternas årsredovisningar ger inte en fullständig bild av genomförda och pågående materielinvesteringar och av hur materieförsörjningen påverkat krigsorganisationens utveckling. Försvarsberedningen vill understryka att materieförsörjningen är ett delat ansvar mellan Försvarsmakten och FMV varför en uppföljning av materieförsörjningen som helhet bör omfatta båda myndigheternas arbete. Försvarsberedningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till MFTA att med stöd av Försvarsmakten och FMV utarbeta ett förslag till uppföljningsmetod för materieförsörjningen som helhet.

Försvarsberedningen konstaterar att långtgående krav på försörjningssäkerhet kan innebära stora kostnader för lager och för att upprätthålla en robust försörjning, till exempel i form av nationell kompetens och kapacitet. Försvarsberedningen menar därför att kostnader för att uppnå en uthållig och robust försörjning ska inkluderas i kostnadsberäkningarna inför beslut om anskaffning.

Försvarsberedningen menar att större materielinvesteringar bör vara föremål för fördjupad uppföljning avseende såväl tid som resultat, kostnader och samlad riskexponering. Vilka investeringar som ska vara föremål för fördjupad uppföljning bör inte enbart avgöras av den ekonomiska omslutningen utan också av den samlade identifierade osäkerheten. Försvarsberedningen föreslår att för-

djupad uppföljning bör ske för de cirka tio viktigaste materielinvesteringarna. Beredningen bedömer att detta antal ger förutsättningar för en god kvalitet på uppföljningen samtidigt som antalet möjliggör en tillräcklig överblick av materielförsörjningen.

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

14.7 Styrning av särskilt stora materielobjekt

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

Försvarsberedningens förslag knyter an till vad Förvarsberedningen har anfört i de tidigare rapporterna *Försvaret i användning* (Ds 2008:48) och *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8). Förvarsberedningen lyfte i dessa rapporter fram behovet av att öka tydligheten i materielförsörjningen, särskilt gentemot riksdagen. Förvarsberedningen ansåg bland annat att blandningen av investeringsutgifter för stridsflygförmågan och undervattensförmågan med övriga materielinvesteringar försvårade transparensen gentemot riksdag och regering.

Försvarsberedningen avser med förslaget att förhindra en sådan situation som beskrivs av Materielförsörjningsutredningen med referens till utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7), där en gradvis ökning av den ekonomiska omfattningen inom särskilt stora materielområden riskerar att leda till förmågemässiga obalanser. Det riskerar i sin tur att leda till att delar av de politiskt fattade ambitionerna i försvarsbesluten inte kan uppnås.

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

nytt ytstridsfartyg. Med en ändamålsenlig utformning av den finansiella styrningen ges förutsättningar för ökad insyn och transparens med bibehållen handlingsfrihet för riksdag, regering och myndigheter. Sammantaget ges då de politiska besluten om den samlade krigsorganisationens utveckling större möjlighet att få genomslag.

Försvarsberedningen noterar att Finland tillämpar ett system för den långsiktiga finansiella styrningen av anskaffningen av nytt stridsflygssystem genom ett särskilt anslag med en flerårig beställningsfullmakt, motsvarande beställningsbemyndigande i det svenska systemet. Från beställningsfullmakten avräknas årligen verksamhetsutgifter, indexutgifter och valutakursutgifter.

Försvarsberedningen anser att de i Sverige verksamma försvarsföretagen bidrar till vårt lands säkerhet och försvar och att det ligger i Sveriges intresse att upprätthålla en stark inhemsk försvarsindustriell bas. Svensk stridsflygförmåga och undervattensförmåga har under lång tid tillgodosetts nationellt. Svenska stridsflygplan och ubåtar specifikt utvecklade för svenska operativa behov och geografiska förutsättningar, har varit och är betydelsefulla delar av det svenska försvaret. Detta har bidragit till statens möjligheter att påverka systemens utformning och har underlättat ett nationellt vidmakthållande. Stridsflygområdet och undervattensområdet är utpekade som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige.

14.7.1 Framtida stridsflygförmåga

Försvarsberedningen noterar Försvaretsverkens pågående konceptarbete avseende förutsättningar för framtida försörjning av stridsflygförmåga efter stridsflygssystem JAS 39 Gripen. Konceptarbetet syftar till att med utgångspunkt i Försvaretsverkens operativa behov generera kunskap, identifiera risker, upprätthålla handlingsfrihet för staten och utarbeta beslutsunderlag. Försvaretsverket har redovisat att försörjningslösningen för framtida stridsflygförmåga principiellt kan ske genom ett nationellt utvecklat stridsflygssystem, ett stridsflygssystem utvecklat i internationellt samarbete eller genom anskaffning av utländskt stridsflygssystem.

Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen av ett transparent beslutsunderlag i denna fråga med utgångspunkt i Försvaretsverkens

långsiktiga operativa behov och Sveriges militärgeografi. Frågan om framtida försörjningslösning och val av stridsflygsystem är ett av de största ekonomiska åtagandena inom försvarsområdet oavsett handlingsalternativ och kommer att påverka Försvarsmaktens utformning och förmåga över flera försvarsbeslutsperioder. Frågan är med andra ord av samma dignitet som besluten om utveckling och anskaffning av JAS 39 Gripen A i början av 1980-talet.

Försvarsberedningen anser därmed att ett beslut om nytt stridsflyg ska fattas av riksdagen. Utveckling och anskaffning av JAS 39 Gripen E underställdes riksdagens prövning och beslut genom regeringens redovisning och förslag i budgetpropositionen för 2013. Försvarsberedningen menar att frågan om det framtida stridsflygssystemet är så omfattande att den bör vara föremål för beslut i särskild ordning.

Till dess att beslut om framtida stridsflygssystem är redo att fattas, erinrar Försvarsberedningen om betydelsen av att statens handlingsfrihet mellan de olika beslutsalternativen upprätthålls med svenska operativa förhållanden och behov som utgångspunkt.

Försvarsberedningen vill i övrigt framhålla att frågan om framtida stridsflygförmåga omfattas av vad Försvarsberedningen anför i denna rapport avseende bland annat införande av ny teknik, strategiska materielområden och strategi för materieförsörjning respektive försvarsindustri.

14.7.2 Framtida undervattensförmåga

I likhet med stridsflygsområdet är försörjning inom undervattensområdet ett ekonomiskt åtagande för staten av stor dignitet. Försvarsmakten har för avsikt att påbörja ett konceptarbete för att skapa förutsättningar för långsiktig materieförsörjning inom undervattensområdet. På samma sätt som för stridsflygområdet syftar programmet till att med utgångspunkt i Försvarsmaktens operativa behov generera kunskap, identifiera risker, upprätthålla handlingsfrihet för staten och utarbeta beslutsunderlag. Inom ramen för programmet påbörjas också studier av nästa generations ubåts- och undervattenssystem.

14.8 Väsentliga säkerhetsintressen och strategiska materielområden

Materieförsörjningsutredningen föreslår att begreppet väsentliga säkerhetsintressen ersätts med begreppet strategiska materielområden. Utredningen bedömer att begreppet väsentliga säkerhetsintressen behöver särskiljas från de utpekade områdena stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet. Detta för att undvika en sammanblandning av de väsentliga säkerhetsintressen som motiverar en tillämpning av artikel 346.1 b i EUF-fördraget, som ger rätt till undantag från konkurrens med hänsyn till skyddet av nationella väsentliga säkerhetsintressen, och en nationell ambition om inhemsk kompetens och förmåga inom ett visst materielområde.

Försvarsberedningen menar, i likhet med vad Materieförsörjningsutredningen anför, att det inom vissa materielområden finns särskilda behov av att över tid säkerställa statens tillgång till kompetens och kapacitet. Motiv för detta kan vara försörjnings-säkerhet, att delar av området är att betrakta som integritetskritiskt eller att kompetensen och kapaciteten är nödvändig för att möta särskilda svenska operativa behov. Sådana områden kan av staten pekas ut som strategiska materielområden. Beslut om att peka ut strategiska materielområden är till sin karaktär långsiktiga.

Materieförsörjningsutredningen anger att staten för varje utpekat strategiskt materielområde ska fastställa en långsiktig inriktning som anger syftet med att peka ut området samt vilken ambitionsnivå som bör gälla. För att möta det militära försvarets behov behöver det säkerställas att det finns förutsättningar att bedriva verksamheten så länge vägvalet om inhemsk försörjningsförmåga kvarstår. Med utgångspunkt i det angivna syftet ska staten identifiera vilken kompetens och kapacitet som behöver säkerställas inom staten och hos andra aktörer. Utredningen understryker att i valet av ambitionsnivå för ett strategiskt materielområde måste, utöver säkerhet i försörjningen, även frågor om effektivitet och långsiktiga förutsättningar beaktas. Den valda ambitionsnivån behöver kunna upprätthållas så länge valet om nationell försörjning kvarstår. Vidmakthållandet av ett strategiskt materielområde kan även omfatta mellanstatliga samarbeten.

Försvarsberedningen konstaterar att det är möjligt med ytterligare strategiska materielområden utöver stridsflygsområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet. Det kan till exempel vara materielområden som är särskilt viktiga för krigsförbandens verkan, skydd, rörelse eller uthållighet. Försvarsberedningen konstaterar att detta synsätt ligger i linje med regeringens uttalande 2023 om att tillgång till kaliberbunden ammunition i kris och krig är ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige. Försörjningssäkerhet avseende kaliberbunden ammunition skulle således kunna betraktas som ett strategiskt materielområde.

Innan utpekandet av ett strategiskt materielområde behöver analyser genomföras av det långsiktiga operativa behovet, former för vidmakthållande av materielen och möjligheten att i övrigt upprätthålla det statliga åtagandet för det strategiska materielområdet. Relationen mellan staten och berörda försvarsföretag behöver kännetecknas av långsiktighet, ömsesidighet och förtroende. Försvarsberedningen menar att tillkomsten av en statlig försvarsindustristrategi bör stödja ett sådant arbete.

14.9 Materielförsörjning för höjd beredskap och krig

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har accentuerat behov av försörjningssäkerhet i hela skalan från fred till krig och av hantering av de brister som det militära försvaret har i detta avseende. Erfarenheterna från kriget i Ukraina visar vidare på behovet av att snabbt kunna förändra och utveckla materiel och dess användning under pågående kris och krig. Brister i försörjningssäkerheten är något som Sverige delar med många länder inom EU och Nato. Försvarsberedningen anser att det är angeläget att materielförsörjningen utvecklas så att den kan säkerställa krigsorganisationens behov av materiel och tjänster i krig. Utveckling för att säkerställa uthållighet och försörjningssäkerhet i krig är av central betydelse.

Det innebär att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa tillgång även i krig till materiel och tjänster som har betydelse för det militära försvarets operativa förmåga och uthållighet. Detta omfattar såväl ökad lagerhållning av krigsviktiga varor som en utvecklad samverkan mellan stat och aktuella företag för att säkerställa en tillräckligt

robust och uthållig försörjning såväl nationellt som internationellt under höjd beredskap och krig.

För att möjliggöra en fungerande materieförsörjning i krig krävs att staten kan säkra tillgång till företagens kunskap, kompetens och resurser. För att uppnå detta är ett system för krigsviktiga företag som föreslagits av Försvarsberedningen i *Kraftsamling* av stor betydelse.

Utvecklingen av en fungerande materieförsörjning i krig behöver beakta faktorer som internationella försörjningsflöden, utländskt ägande och tillkomsten av och bi- och multilaterala internationella materielsamarbeten. Avtal liknande strategiska partnerskap mellan stat och försvarsföretag kan därför behöva sökas på multi- eller bilateral bas, på samma sätt som sker nu inom ammunitionsområdet eller i likhet med Sveriges försvarsmaterielsamarbete med USA och det så kallade sexnationssamarbetet (även benämnt LOI-samarbetet) mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland.

14.9.1 Beredskapsmyndigheter inom materieförsörjningen

Enligt Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret vara beredskapsmyndigheter. Förordningen anger särskilda krav för beredskapsmyndigheter avseende bland annat planering, övning och samverkan. Försvarsberedningen noterar att försvarsmyndigheterna med uppgifter inom materieförsörjningen inte är utpekade som beredskapsmyndigheter. Försvarsberedningen bedömer att detta innebär en risk för att dessa myndigheter inte engageras i tillräcklig omfattning i beredskapsplanering och övningar utanför det militära försvaret.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap lämnade i mars 2024 delbetänkandet *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19). Utredningen föreslår bildandet av en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel med Tillväxtverket som sektorsansvarig myndighet. Utredningen anför även att beredskapen inom bland annat försvarsindustrin kan behöva

stärkas och att det kan finnas skäl att överväga ytterligare beredskapsmyndigheter. Förvarsberedningen menar att frågan om huruvida FMV, FOI och FortV ska vara beredskapsmyndigheter bör övervägas i detta sammanhang.

Förvarsberedningen erinrar om förslaget i *Kraftsamling* om inrättandet av en beredkapssektor för industriell försörjning med den omformade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som sektorsansvarig myndighet.

14.9.2 Reglering avseende försörjningssäkerhet

Förvarsberedningen föreslog i *Kraftsamling* ett återupprättande av ett ekonomiskt försvar. Förvarsberedningen framförde bland annat att samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras. Förvarsberedningen ansåg därför att Sverige bör återupprätta ett system för krigsviktiga företag (k-företag), anpassat till de förutsättningar som råder idag. Staten måste kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan fortsätta sin verksamhet i händelse av höjd beredskap och krig. Som del i detta måste även utrikeshandeln upprätthållas.

Förvarsberedningen konstaterade att de rättsliga förutsättningarna är förhållandevis goda för att engagera företag i sådana åtgärder som behöver vidtas vid höjd beredskap och krig och som kräver företagens engagemang till totalförsvaret. Genom förfogandelagen (1987:262) ges staten vissa möjligheter att under höjd beredskap förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster. Syftet ska vara att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Av Förvarsberedningens redogörelse framgår att utgångspunkten är att staten ska tillgodose behov i totalförsvaret genom att ingå avtal med industrin. Förfogandelagen får användas om egendomen eller tjänsten inte kan anskaffas eller tillhandahållas på ett tillräckligt skyndsamt sätt och på villkor som i övrigt är rimliga för staten.

Förvarsberedningen bedömer, i enlighet med Materieförsörjningsutredningen, att en uthållig försörjning bör säkerställas i första hand genom lagerhållning och försörjning genom statens

egna resurser, i andra hand genom avtal och överenskommelser. Förfogande bör i första hand användas som metod för att möta uppkomna eller tidsbegränsade behov.

Försvarsberedningen bedömer vidare att försörjningslösningar bör analyseras och värderas med avseende på uthållighet och robusthet. Kostnader för försörjningssäkerhet bör inkluderas i kostnadsberäkningarna inför beslut om anskaffning. Staten bör tillsammans med leverantörer genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att leverantören ska kunna fullgöra sitt åtagande även under störda förhållanden.

Försvarsberedningen ansluter sig även till Materieförsörjningsutredningens bedömning att internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör användas som komplement till andra åtgärder och i första hand bör sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet. Utredningen menade vidare att en fungerande materieförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser har gjorts i fred. Tidiga och snabba beslut och prioriteringar bidrar till en snabb anpassning av materieförsörjningen. Försvarsberedningen delar även denna syn.

14.9.3 Nordisk samverkan om försörjningssäkerhet avseende ammunition

Det nödvändiga militära stödet till Ukraina tillsammans med nationella beredskapskrav innebär ett omedelbart behov av artilleriammunition som överstiger de volymer som kan anskaffas på världsmarknaden eller från europeisk industri.

Efter den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina pågår ett omfattande arbete på nationell, nordisk och europeisk nivå för att hitta lösningar för att öka tillgången på insatsvaror och färdig ammunition. Under 2023 presenterades ett samarbete inom ett format kallat Nordefco++ (länderna inom Nordefco, Estland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Storbritannien och USA) med innebörden att, i ett första skede, Sverige, Norge och Finland har lagt samman sina investeringsplaner för artilleriammunition och gjort en samlad beställning till industrin.

I början av 2024 tecknade FMV avtal med ammunitionstillverkaren Nammo om att stödja en projektansökan inom ramen för EU:s ASAP-initiativ (*Act in Support of Ammunition Production*)

som syftar till att skapa investeringar i ökad produktionskapacitet för artilleriammunition.

Försvarsberedningen noterar även utvecklingen av det nordiska samarbetet avseende försörjningssäkerhet genom samarbetsavtalet 2015 inom försvarsmaterielområdet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige, underavtalet 2019 om försörjningssäkerhet och överenskommelsen 2022 om hur staterna ska arbeta för en gemensam försörjningssäkerhet avseende ammunition. I april 2024 ingick Danmark, Finland, Norge och Sverige en överenskommelse om att gemensamt förhandla strategiska partnerskapsavtal (SPA) med i Norden verksam industri avseende försörjningssäkerhet för kaliberbunden ammunition.

14.9.4 Tillgång till ammunition i samtliga beredskapsnivåer blir ett nytt väsentligt säkerhetsintresse

I juni 2023 beslutade regeringen att medge, med hänvisning till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen, att FMV får göra undantag från bestämmelser i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet avseende kaliberbunden ammunition och tillhörande tjänster som sker för att säkra Sveriges försörjningssäkerhet avseende denna materiel, i samtliga beredskapsnivåer. Förenklat innebär beslutet att FMV ges möjlighet att rikta upphandlingar av kaliberbunden ammunition om upphandlingen även omfattar tjänster för att tillgodose försörjningssäkerhet i krig. Kaliberbunden ammunition omfattar sådan ammunition som skjuts ur ett eldrör och vars storlek därmed är bunden till dimensionen, kalibern, på detta eldrör. I praktiken omfattar det all ammunition, från eldhandvapen till artilleri, men inte raketer, robotar, bomber och torpeder.

Som skäl för beslutet anförde regeringen, i enlighet med FMV:s framställning, att det mot bakgrund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige att i kris och krig ha tillgång till kaliberbunden ammunition i tillräcklig omfattning och att frågan därmed omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget. Regeringen anför vidare att eftersom tillgång till ammunition i krig är direkt kopplat till Sveriges försvar, gränsskydd, territoriella integritet och självständighet krävs det en god försörjningssäkerhet i samtliga beredskapsnivåer, även i händelse av

stängda gränser. Detta omfattar att produktion, kapacitetshöjande åtgärder och lagerhållning av ammunition och insatsvaror kan utgöra en integrerad del av planeringen av det militära försvaret. Regeringen noterar att det i sin tur förutsätter ett nära samarbete mellan stat och industri och långsiktiga avtal som möjliggör utbyte av information mellan myndigheter och industri i alla beredskapsnivåer. Regeringen hänvisar även till det nordiska underavtalet från 2019 och överenskommelsen från 2022 avseende försörjningssäkerhet för ammunition.

Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen för Sverige att ha tillgång till kaliberbunden ammunition i kris och krig. Arbetet med att säkerställa att det väsentliga säkerhetsintresset kan uppfyllas behöver bedrivas med fortsatt kraft.

14.10 Materieförsörjningen i ett internationellt och mellanstatligt sammanhang

Försvarsberedningen konstaterar att internationella samarbeten är viktiga för materieförsörjning och teknikutveckling. Det försämrade omvärldsläget ökar behovet av internationella samarbeten, vilka i första hand bör sökas med allierade länder och länder som i övrigt gynnar den säkerhetspolitiska situationen för Sverige. Sådant samarbete genomförs inom ramen för nationella regelverk, inklusive avseende exportkontroll.

Försvarsberedningen noterar att regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över exportkontrollregelverket i ljuset av ett svenskt medlemskap i Nato och det försämrade säkerhetspolitiska läget. Utredaren ska även se över vissa andra frågor, bland annat internationella samarbeten rörande utveckling och produktion av krigsmateriel. Uppdraget innebär inte en bredare översyn av de nuvarande riktlinjerna. Utredaren ska redovisa uppdraget i november 2024.

14.10.1 Materieförsörjningen i och med det svenska medlemskapet i Nato

Materieförsörjning är i Natosammanhang i första hand ett nationellt ansvar. Likväl bedrivs inom ramen för Nato en stor mängd

samarbeten som stärker medlemsländernas förutsättningar att materielförsörja sina försvarsmakter.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör vara en aktiv deltagare i Natos olika fora avseende materielförsörjning, med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov av materiel. Staten bör tillsammans med i Sverige verksam försvarsindustri samt svensk forskning och teknikutveckling, bidra till en förstärkning av Natos operativa förmåga. Svenska försvarsmyndigheter bör prioritera ett aktivt deltagande i arbetet inom Nato avseende materielrelaterade frågor genom svensk bemanning i Natostrukturen, svenskt deltagande i relevanta utvecklingsprojekt och stärkta svenska relationer till Natos olika organisationer, kommittéer och arbetsgrupper. Det är viktigt med ett aktivt deltagande i Natos långsiktiga förmågeutveckling. För att tillgodose svenska intressen inom materielförsörjningen är bemanning av *Allied Command Transformation* (ACT), som bland annat ansvarar för Natos förmågeutvecklingsplanering, av stor betydelse. Därutöver är det viktigt med aktivt deltagande i, och användande av, *Nato Support and Procurement Agency* (NSPA), *Nato Communication and Information Agency* (NCIA) och *Nato Standardization Office* (NSO).

Det svenska medlemskapet i Nato kommer att påverka materielförsörjningen genom till exempel förändrade krav på och behov av förmågor i Försvarsmakten, nya materielsystem, utökade volymer och förstärkt vidmakthållande. Den påverkan bör samordnas med det militära försvarets utveckling utifrån nationella mål och integreras i den nationella planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen för materielförsörjning.

Vad gäller val av specifika materielsystem kommer Sverige, liksom före Natomedlemskapet, att behöva bedöma värdet av att genomföra anskaffningen i samverkan med en eller flera länder. Natomedlemskapet ger nya möjligheter för Sverige att delta i multilaterala samarbeten inom Nato och med allierade länder. Samtidigt kommer Sverige att behöva värdera olika multilaterala samarbeten utifrån vilken roll som Sverige önskar ha i olika sammanhang inom Nato och vad som därigenom bäst gynnar långsiktig svensk försvarsförmåga.

Försvarsberedningen bedömer att det svenska medlemskapet i Nato kan innebära ökade möjligheter för den svenska försvarsexporten. Svensk försvarsindustri är en tillgång för Sverige och blir

nu en tillgång för hela Nato. För svenska företag innebär medlemskapet i Nato nya möjligheter genom att de till exempel får möjlighet att, på samma villkor som övriga allierade länders företag, lämna anbud och delta i sådana upphandlingar som genomförs av NSPA och NCIA.

På motsvarande sätt bedömer Försvarsberedningen att det svenska medlemskapet i Nato ger Sverige nya möjligheter till kostnadseffektiv upphandling och anskaffning av försvarsmateriel utvecklad i andra länder inom alliansen.

För försvarsmyndigheterna kommer det svenska medlemskapet i Nato att tillföra krav inom säkerhetsskyddsområdet. Medlemskapet för även med sig ett stort antal standarder och regler som svenska försvarsmyndigheter behöver förhålla sig till. Verksamheten vid FMV avseende verifiering och validering av materielsystem samt kvalitetskontroll av svenska företag och deras produkter kan också förväntas öka. Som allierad förväntas Sverige, enligt överenskommelsen om *Government Quality Assurance* (GQA), på begäran ansvara för kvalitetskontroller när allierade länder anskaffar materiel från svenska företag.

14.10.2 EU:s påverkan på materieförsörjningen

EU har de senaste åren tagit flera initiativ för att bli en ännu starkare säkerhets- och försvarspolitisk aktör, bland annat genom inrättandet av generaldirektoratet för försvarsindustri och rymd (*Directorate-General for Defence Industry and Space*, DG DEFIS) 2020, inrättandet av Den europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF) 2021 samt genom beslutet om EU:s strategiska kompass och försvarspaketet under 2022. Under 2023 inrättades initiativen *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP) och *European defence industry reinforcement through common procurement act* (EDIRPA). Utvecklingen har fortsatt under 2024.

Sverige deltar i EU:s *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) sedan december 2017. Syftet med PESCO är att gemensamt utveckla förmågor genom försvarssamarbeten inom såväl förmåge- som forskning-, teknik- och materielområdet. PESCO omfattar 20 bindande åtaganden mellan medlemsstaterna

och cirka 70 projekt, varav Sverige deltar i cirka 20 projekt och är observatör i ungefär lika många.

EDF har till syfte att främja utvecklandet av en stark, konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsindustri. EDF ger möjlighet till svenska aktörer (företag, lärosäten, myndigheter och institut) att delta i av fonden finansierade forsknings- och utvecklingsprojekt, tillsammans med aktörer i Europa. Vid FMV finns ett nationellt EDF-kontor som informerar om aktuella och kommande program till svenska utförare. Kontoret koordinerar det svenska deltagandet i olika projekt och framför svenska förmågebehov som ingångsvärden till kommande program inom EDF. Kontoret bereder även frågor om statligt stöd till projektens finansiering.

ASAP inrättades i juli 2023. ASAP är ett instrument som syftar till att skapa investeringar i ökad produktionskapacitet av artilleriammunition för att stödja europeisk ammunitionsproduktion. ASAP ger möjlighet till industrin att ansöka om finansiella medel utifrån vissa kriterier. Budgeten för instrumentet uppgår till 500 miljoner euro. Kommissionen publicerade tilldelningsbeslutet för ASAP i mars 2024.

EDIRPA inrättades i oktober 2023. EDIRPA är ett instrument som syftar till att förstärka den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling. EDIRPA är avsett att stödja samarbete mellan medlemsstater vid upphandling av den mest brådskande och kritiska försvarsmaterielen, samt stärka den försvarsteknologiska och industriella basen. Budgeten för instrumentet uppgår till 300 miljoner euro. Kommissionen publicerade utlysningar för EDIRPA i mars 2024.

Försvarsberedningen noterar också att kommissionen i mars 2024 presenterade en försvarsindustristrategi (*European Defence Industry Strategy*, EDIS). Strategin anger en inriktning för den europeiska försvarsindustripolitiken fram till 2035 och omfattar bland annat aktiviteter för att

- Stärka den europeiska försvarsindustriella och tekniska basen genom ökade gemensamma investeringar.
- Förbättra den europeiska försvarsindustrins förutsättningar att agera.
- Bygga en beredskapskultur inom EU-politiken.

- Etablera samarbeten med strategiska, likasinnade och internationella partner.

Kommissionen har även presenterat en plan för europeiska försvarsinvesteringar, *European Defence Investment Plan* (EDIP). Planen är omfattande med förslag på inriktning för bland annat en utökning av ASAP och EDIRPA, ökad försörjningstrygghet, utveckling av en mekanism för att stödja tillgänglighet av europeiskt producerad materiel samt identifiering av gemensamma europeiska försvarsindustriprojekt, speciellt inom cyber-, rymd-, luft- och sjödomänerna. I förslaget ingår också att öka tillgången på kapital för den industriella basen genom att uppmana den europeiska investeringsbanken EIB att medge ökad finansiering av sektorn.

Försvarsvarsberedningen vill framhålla betydelsen av ett högt svenskt deltagande i de olika EU-initiativen för att nyttiggöra EU:s gemensamma resurser i utvecklingen av den svenska försvarsförmågan. Det är också viktigt att Sverige, med stöd av en aktiv medverkan i de olika initiativen, verkar för en inriktning av EU:s försvarsindustripolitik som gynnar svenska intressen och som respekterar nationell beslutskompetens över försvarspolitik. I Sverige verksamma försvarsföretag ska ha lika villkor som industrin i andra EU-länder. En särskilt viktig fråga för Sverige är förutsättningarna för försvarsmaterielsamarbete med länder utanför EU, exempelvis Norge, Storbritannien och USA.

Genom regelverket för den inre marknaden sätter EU ramarna för den europeiska försvarsmarknaden. Utvecklingen av den inre marknaden kommer därför att påverka de juridiska och marknadsrättsliga förutsättningarna för materieförsörjningen.

Materieförsörjningen påverkas även av bland annat regelverk kring hållbarhet och hållbara investeringar, krigsmaterielexport, statsstöd, upphandling samt utveckling av artificiell intelligens. Utvecklingen av EU och den inre marknaden i stort kommer därför att påverka förutsättningarna för materieförsörjning på längre sikt.

14.10.3 Internationella försvarsmaterielsamarbeten

Försvarsberedningen anser att inriktningen för internationella materielsamarbeten bör vara densamma som för materieför-

sörjningen som helhet. Det innebär att internationella samarbeten ska bidra till att möta det militära försvarets behov i dag och i framtiden. Samtidigt kan försvarsmaterielsamarbeten leda till fördjupade relationer mellan länder. Denna säkerhetspolitiska dimension behöver också beaktas.

Försvarsberedningen framhåller följande principiella motiv för internationella materielsamarbeten:

- Samarbeten för att få tillgång till information och teknisk kunskap.
- Samarbeten för att uppnå ömsesidig försörjningssäkerhet.
- Samarbeten som gör det möjligt att anskaffa materiel som inte är tillgänglig för anskaffning på annat sätt.
- Samarbeten för att driva förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand.
- Samarbeten för att möjliggöra ökad kostnadseffektivitet och kostnadsdelning med andra länder.
- Samarbetens om syftar till att uppnå interoperabilitet med andra länder.

Försvarsberedningen anser att nyttan av möjliga samarbeten ska värderas mot risken för att harmoniseringen av mål och krav leder till att svenska förmågebehov inte möts, alternativt till en överambition som innebär ökade kostnader. Det måste också värderas om samarbetets arbetssätt har förutsättningar att vara effektivt och inte leda till förseningar och fördyringar. Försvarsberedningen bedömer att tillkomsten av en strategi för materieförsörjningen, den strategiska inriktningen för försvarsinnovation som regeringen presenterade i januari 2024 och tillkomsten av strategi för försvarsindustrifrågor kommer att bidra till sådana analyser.

15 Internationellt försvarssamarbete

Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i Nato. Natomedlemskapet förändrar och förbättrar förutsättningarna för Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten.

Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Som allierad är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör därmed en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Natomedlemskapet har långtgående politiska och praktiska konsekvenser för Sverige. Nato är grundläggande för USA:s försvarsåtaganden i Europa och det viktigaste forumet för säkerhetspolitisk dialog med Europa. Genom Sveriges Natomedlemskap stärks den transatlantiska länken.

Parterna i det nordatlantiska fördraget förbinder sig att bidra till varandras säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar att detta påverkar de allierades försvars- och säkerhetspolitiska relationer även inom samarbetsformat utanför Nato, liksom i bilaterala relationer mellan Natoländer.

Som beredningen redogjorde för i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport* (Ds 2023:19) kompletterar bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade deras åtaganden till Nato. Dessa bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser är en viktig förutsättning för att en enskild allierad ska kunna nyttja sina förmågor och genomföra operationer i fred, kris och krig. Särskilt tidigt i en kris kommer etablerade bi- och multilaterala försvarssamarbeten fungera som ett förstärkande komplement till Nato.

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

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten är viktiga för totalförsvarets utveckling, men också för att stärka Natos samlade förmåga. Bi- och multilaterala försvarssamarbeten är också verktyg för att skapa ett fortsatt engagemang i vårt närområde hos andra allierade. Samtidigt är internationellt försvarssamarbete resurskrävande.

Försvarsberedningen anser därför att det är viktigt att prioritera de försvarssamarbeten som bidrar till Försvarsmaktens förmågeutveckling och operativa förmåga och som samtidigt stärker alliansens samlade kollektiva försvarsåtgärder. Även samarbeten vilka bidrar till andra allierades närvaro och deras förmåga att operera i Sveriges närområde, inte minst Nordkalotten, och som därmed bidrar till ökad säkerhet och avskräckning i vårt närområde är centrala och bör prioriteras.

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

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

Försvarsberedningen konstaterar att en stark transatlantisk länk är omistlig för Europas säkerhet. Det är grundläggande att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och den bilaterala relationen med USA. Genom Sveriges medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fördjupa det bilaterala samarbetet med USA även utanför Nato. Beredningen noterar det försvarssamarbetsavtal (*Defence Cooperation Agreement, DCA*) som Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023. Avtalet utgör en förutsättning för ett mer kontinuerligt operativt försvarssamarbete genom att lägga fast förutsättningarna för amerikanska styrkor i Sverige. Behandling i riksdagen följt av ett ikraftträdande sker under 2024.

Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Sverige ska aktivt verka för en fortsatt utveckling av det säkerhets- och försvarspolitiska sam-

arbetet inom EU, som ett komplement till Nato men också för en utvecklad förmåga för EU-ledda operationer. EU spelar en viktig roll för att stärka samhällets motståndskraft, hantera hybrid- och cyberhot, möjliggöra militär rörlighet samt stödja gemensam förmågeutveckling och försvarsindustriellt samarbete. Det stärker även det kollektiva försvaret i Nato.

Det nordiska försvarssamarbetet *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco) samt den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF) är exempel på samarbeten som är viktiga mot bakgrund av ett regionalt fokus och samarbetenas alltmer operativa prägel. Även det franskeledda *European Intervention Initiative* (EI2) är ett viktigt samarbete.

Internationella försvarssamarbeten utgör även en viktig del i dagens försvarsmaterieförsörjning och teknikutveckling. Det försämrade säkerhetspolitiska läget ökar behovet av internationella försvarsmaterielsamarbeten med betrodda partner, både bilaterala och multilaterala.

15.1 Norden

De nordiska staternas säkerhets- och försvarspolitiska samarbete vilar på geografisk närhet, gemensamma värderingar, sammanfallande utrikes- och säkerhetspolitiska intressen samt sammanlänkade försvarspolitiska realiteter och vägval. Med även Sverige och Finland som allierade är det nordiska försvarssamarbetet nu ett samarbete mellan allierade. Det skapar förutsättningar för ett än djupare och närmare nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, som inkluderar gemensam operationsplanering och gränsöverskridande operativ verksamhet i fred, kris och krig. Ett exempel på detta är det operativa samarbetet på flygvapenområdet. Andra områden särskilt lämpade för samarbete är till exempel samordning och övningsverksamhet i markarenan, logistik, värdlandsstöd och militär mobilitet.

Försvarsberedningen konstaterar att de nordiska länderna alltid kommer att behöva ta ett stort ansvar för försvaret av Norden. De nordiska ländernas förutsättningar till samarbete på det försvarspolitiska området är goda. Försvarsberedningen anser att det nordiska totalförsvarssamarbetet därför fortsatt bör fördjupas inom

ramen för, och som stöd till, Natos förmågeutveckling. Beredningen anser även att det nordiska samarbetet bör utvecklas mot en ökad grad av integration och samverkan. Ett starkt Norden i Nato stärker alliansen och ökar de nordiska staternas förmåga att försvara sig själva.

Försvarsberedningen anser att Nordefco kompletterar och bidrar till europeisk och transatlantisk säkerhet och det kollektiva försvaret inom Nato. Försvarsberedningen noterar att ett nordiskt militärt koncept för operativt samarbete är under framtagande.

Även de bi- och multilaterala samarbetena inom civilt försvar, särskilt med Finland och Norge, bör fortsättningsvis innefatta operativ planering och förberedelser i fred, kris och krig. Så som Försvarsberedningen framhåller i *Kraftsamlings, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) bör det nordiska samarbetet kring civilt försvar fördjupas ytterligare, exempelvis avseende strategiska handelsflöden samt genom gemensam lagerhållning, gemensamma övningar och gemensamma beredskapskurser.

Försvarsberedningen anser vidare att möjligheter till samarbete och synergier i en nordisk kontext fortsatt ska utvecklas avseende exempelvis utbildning, övning, värdlandsstöd militär mobilitet samt produktion och förhandslagring av materiel och förnödenheter.

Operativa realiteter understryker vidare behovet av ett fördjupat nordiskt och nordiskt-baltiskt samarbete. Ett starkt och långtgående nordiskt försvarssamarbete bör utgöra basen i ett sådant samarbete.

15.1.1 Samarbetet med Finland

Sverige och Finland har likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter och ett omfattande samarbete på försvarsområdet. Sverige samverkar med Finland både bilateralt och inom multilaterala forum som det nordiska försvarssamarbetet Nordefco, EU, FN och Nato.

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

ett omfattande operativt samarbete bortom fredstida förhållanden. Detta fördjupade samarbete kommer att bestå.

På försvarsmaktsnivå pågår samarbetet inom samtliga stridskrafter. Samarbetet rör bland annat övning och utbildning, upprättande av förmåga att genomföra gemensamma operationer, luft- och sjöövervakning, säkert samband och gemensam användning av militär infrastruktur, men också nyttjande av respektive lands hamnar och flygbaser.

Övningsarbetet mellan Sverige och Finland är väletablerat och omfattande. Mellan det svenska och finska flygvapnet sker övningsarbete på veckobasis, inom ramen för *Cross Border Training*. Det svensk-finska marina samarbetet sker främst inom ramen för FISE Naval, vilket tidigare benämndes den svensk-finska gemensamma marina stridsgruppen *Swedish Finnish Naval Task Group* (SFNTG). Genom sjöövervakningssamarbetet *Sea Surveillance Cooperation Finland-Sweden* (SUCFIS) delar Sverige och Finland sjölägesbild. Fokus för arméstridskrafterna ligger på att öka de båda ländernas förmåga att verka med nationella förband i ett gemensamt operationsområde, något som bland annat övades i och med det finska deltagandet i övningen Aurora 23.

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

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

15.2 Estland, Lettland och Litauen

Sverige har länge haft dialog och samarbete med Estland, Lettland och Litauen inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Det försvarspolitiska samarbetet har inkluderat såväl operativt som övnings- och utbildningssamarbete, men även exempelvis gemensamma upphandlingar, bland annat inom ramen för samköpsavtal. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Östersjöregionen upprätthålls ett militärt övningsutbyte mellan samtliga försvars-

grenar och en nära försvars- och säkerhetspolitisk dialog på olika nivåer.

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

Försvarsberedningen menar att en manifestation av hur Sveriges och de baltiska staternas säkerhet hänger samman är planerna på ett svenskt bidrag till Natos framgrupperade markstyrkor (*Forward Land Forces - FLF*) i Lettland inom ramen för en av Kanada ledd brigad och de svenska bidragen till de stående fartygsförband som bland annat förstärker de baltiska staterna och säkrar deras försörjningstrygghet.

Försvarsberedningen anser vidare att det är av särskild vikt att Nato förbereder och övar alliansens samlade stöd och förstärkningar till, samt försörjning av, de baltiska staterna.

15.3 Tyskland och Polen

Tyskland och Polen är med sina geografiska lägen och sina Östersjökuster strategiskt viktiga för Sverige, samtidigt som nyttjande av svenskt territorium kan underlätta försvaret av Polen och Tyskland. Likaså kan basering av polska och tyska stridskrafter i Sverige öka Natos förmåga att försvara de baltiska staterna.

Tyskland har inlett en omfattande satsning på försvaret och beräknas 2024 nå två procent av BNP för sina försvarsutgifter. Tyskland och Sverige har en lång tradition med samarbete, både bilateralt och multilateralt. I juni 2017 undertecknade Sveriges och Tysklands försvarsministrar en gemensam avsiktsförklaring (*Letter of Intent*). I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget undertecknades en uppdaterad avsiktsförklaring i mars 2024.

Avsiktsförklaringen syftar till att fortsätta att utveckla och öka det försvarspolitiska samarbetet mellan Sverige och Tyskland, och innebär att de båda ländernas försvarsmakter och försvarsmyndigheter kan verka för att vidareutveckla befintligt samarbete och främja nya initiativ.

Sverige blev 2018 en del av det tyska initiativet för europeisk förmågeutveckling, *Framework Nations Concept* (FNC), vilket består av ett tjugotal länder. Det rymmer projekt inom olika områden som sjukvård, CBRN (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot och risker), civil-militär samverkan, logistik med mera. Sverige deltar i några av dessa samarbetsområden.

Polens geografiska läge, med gräns mot Ryssland, Belarus och Ukraina, har efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inneburit att dess roll som del av Natos östra flank har blivit tydlig samtidigt som stora delar av stödet till Ukraina går genom Polen.

Polen genomför för närvarande en omfattande upprustning av sitt försvar, och försvarsutgifterna väntas nå fyra procent av BNP 2024. De polska och svenska försvarsdepartementen undertecknade 2015 ett avtal om samarbete på försvarsområdet, (*Framework Agreement*). Ett regelbundet samarbete och erfarenhetsutbyte på strategisk nivå sker mellan länderna, liksom deltagande i övningsverksamhet. Polens vägval för sitt ubåtsvapen är av framtida intresse för alliansens undervattensförmåga i Östersjöregionen och Västerhavet.

Samarbetet med Tyskland och Polen har ännu inte nått samma omfattning och djup som vissa av Sveriges övriga försvarssamarbeten. Operativa realiteter i Östersjöregionen understryker behovet av ett fördjupat samarbete. På försvarsmaterielområdet är Tyskland dock en nära samarbetspartner. Givet Tyskland och Polens geografiska lägen, EU- och Natomedlemskap samt säkerhets- och försvarspolitiska betydelse är det, som beredningen konstaterade i *Allvarstid*, av vikt med ett fortsatt och utvecklat försvarssamarbete, såväl inom som utom Nato.

15.4 Storbritannien och Frankrike

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

Sveriges samarbete med Storbritannien är av särskild vikt för säkerheten i Östersjöregionen. Storbritannien har ett geostrategiskt intresse i Nordeuropa, vilket bland annat tar sig uttryck i prioriteringen av samarbetet inom den brittiskledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF) och landets strategi för Nordatlanten och Arktis (*High North*). I JEF ingår, förutom Storbritannien, även Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge och Sverige. JEF ska oavsett konfliktnivå snabbt kunna agera i norra Europa, initialt på egen hand, för att sedan kunna övergå till alliansens operativa planering.

Sverige och Storbritannien enades 2014 om en politisk avsiktsförklaring avseende försvarspolitiskt samarbete som 2016 kompletterades med ett samarbetsprogram med aktiviteter. Den 11 maj 2022 undertecknade länderna en politisk solidaritetsförklaring om att ge varandra stöd vid kris eller konflikt. I oktober 2023 slöts ett strategiskt partnerskapsavtal i vilket länderna etablerar ett ytterligare fördjupat samarbete inom säkerhet och försvar. Samarbetet ska inkludera bland annat utbildning och övning och försvarsmaterielexport. Länderna identifierar stärkt avskräckning i norra Europa som en nyckelprioritering.

Sverige och Storbritannien har vidare ett betydelsefullt, omfattande och brett samarbete om bland annat övning och utbildning samt forskning och utveckling. Länderna har också ett strategiskt bilateralt partnerskap på artilleriområdet och för fortsatt stöd för Ukraina.

Norra gruppen är ett försvarspolitiskt forum som initierades av Storbritannien 2010 och som omfattar de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Inom Norra gruppen möts vanligen ländernas försvarsministrar för att diskutera och samordna sig i säkerhets- och försvarspolitiska frågor av gemensamt intresse.

Sverige har ett etablerat samarbete med Frankrike på försvarsområdet. Hösten 2021 undertecknade Sverige och Frankrike en avsiktsförklaring om fördjupat försvarssamarbete. I januari 2024

ingick Sverige och Frankrike ett förnyat strategiskt innovationspartnerskap som även innefattar säkerhetsområdet. Det försvarspolitiska samarbetet med Frankrike omfattar bland annat internationella insatser, övningar och samarbete på försvarsmaterielområdet men även luftövervakning och luftförsvar.

Frankrike har tagit initiativ till europeiskt samarbete utanför EU:s och Natos ram. Det franskledda Europeiska interventionsinitiativet (*European Intervention Initiative*, EI2) syftar till att skapa en gemensam strategisk kultur mellan militärt ansvarstagande europeiska länder och att samordna bidrag till internationella insatser.

Försvarsberedningen anser att det är viktigt att fortsatt utveckla de bilaterala samarbetena med Storbritannien och Frankrike.

15.5 USA

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

Försvarsberedningen konstaterar att den bilaterala försvarspolitiska relationen med USA har utvecklats successivt sedan 2014. I den bilaterala avsiktsförklaringen från 2016 pekades fem prioriterade samarbetsområden ut: samarbetsförmåga, övningar och utbildning, materielsamarbeten, forskning och utveckling samt internationella insatser. Inom försvarsmaterielområdet och kring försvarsrelaterad forskning och teknikutveckling har samarbetet varit omfattande och haft stor betydelse för Sveriges materiel- och teknikförsörjning.

I maj 2018 undertecknades en trilateral avsiktsförklaring mellan Finlands, Sveriges och USA:s försvarsdepartement om fördjupat försvarssamarbete. Syftet var att komplettera staternas bilaterala samarbeten.

Genom det försvarssamarbetsavtal (*Defence Cooperation Agreement*, DCA) som Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023 kan det bilaterala försvarspolitiska samarbetet fördjupas ytterligare. Avtalet utgör en förutsättning för ett mer kontinuerligt operativt försvarssamarbete genom att lägga fast förutsättningarna för amerikanska styrkor i Sverige. Avtalet reglerar bland annat den rättsliga statusen för amerikansk militär personal vid närvaro i Sverige, tillträde till svenska militära anläggningar, förhandslagring av materiel och frågor om tullar och skatter.

DCA skapar förutsättningar för amerikanskt militärt stöd om säkerhetsläget så kräver och är således av stor betydelse för Sveriges säkerhet och säkerheten i Sveriges närområde. DCA-avtalet är stabiliserande, höjer tröskeln för angrepp mot Sverige och blir viktigt för försvaret i norra Europa. Det stärker säkerheten för våra nordiska och baltiska grannländer. Avtalet i sig är en viktig signal om USA:s säkerhets- och försvarspolitiska engagemang för Sverige.

Avtalet, som kommer att kräva lagändringar, behandlas i riksdagen under 2024. Försvarsberedningen noterar att försvarssamarbetsavtalet kommer att möjliggöra ett närmare samarbete med USA både bilateralt och inom ramen för Nato.

Sverige har vidare blivit beviljat ett så kallat *State Partnership Program* med det amerikanska nationalgardet. Detta program ger möjlighet till ett ömsesidigt lärande mellan Försvarsmakten och en amerikansk delstats nationalgarde.

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

Andra prioriterade områden i samarbetet med USA rör materielutveckling och försvarsforskning, arbete med det amerikanska Europakommandot i Stuttgart (US EUCOM) och möjligheter till gemensam operationsplanering.

Försvarsberedningen noterar också de nära banden mellan svensk och amerikansk försvarsindustri, inte minst då amerikansk teknologi utgör en förutsättning för många av de system som produceras i Sverige.

15.6 EU

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

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har tydliggjort EU:s och Natos kompletterande roller. Nato har spelat en avgörande roll för avskräckning, medan EU tagit ansvar för ekonomiska sanktioner mot Ryssland och Belarus och politiskt, ekonomiskt humanitärt och militärt stöd till Ukraina. EU och Nato har också haft ett nära utbyte om, och uppvisat stor enighet i, hanteringen av Rysslands aggression mot Ukraina. EU spelar därtill en viktig roll för att stärka samhällets motståndskraft, genom till exempel direktivet om kritiska entiteters motståndskraft och unionsmålen för resiliens, samt genom att hantera hybrid- och cyberhot, stärka civilskyddet, möjliggöra militär rörlighet samt stödja gemensam förmågeutveckling och försvarsindustriellt samarbete, vilket även stärker det kollektiva försvaret i Nato.

En ny EU-Natodeklaration antogs i januari 2023. I fokus för samarbetet står bland annat hybridhot, motståndskraft, skydd av kritisk infrastruktur, operativt samarbete, cyberhot, förmågeutveckling, stärkt försvars-, forsknings- och industrisamarbete, övningar samt kapacitetsbyggande av partner.

EU har under de senaste åren tagit betydande steg för att främja samarbetet på försvarsområdet inom unionen, bland annat genom lanseringen av den samordnade försvarsöversynen (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD), det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) och Europeiska försvarsfonden (*European*

Defence Fund, EDF). Initiativen syftar bland annat till att stärka den samlade europeiska militära förmågeutvecklingen och att Europa ska kunna axla ett ökat ansvar för sin egen säkerhet.

EU:s maritima säkerhetsstrategi undertecknades 2023. Strategin ska bidra till att utveckla skyddet av EU:s intressen till sjöss, värna naturresurser och marin miljö, upprätthålla internationell rätt och reagera effektivt på växande hot.

EU:s breda säkerhets- och försvarspolitiska samarbete inkluderar verktyg för gemensam förmågeutveckling och anskaffning, ramverk för cyber- och rymdfrågor samt stärkandet av den europeiska försvarsindustriella basen. EU genomför också militära och civila krishanteringsinsatser utanför unionen, i syfte att stärka internationell fred och säkerhet och säkerheten inom unionen. Dessa instrument har också kommit till nytta i stödet till Ukraina, bland annat genom nyttjandet av den europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF).

Den strategiska kompassen som antogs i mars 2022 pekar ut riktningen för ett fördjupat samarbete och harmonierar i stor utsträckning med Natos strategiska koncept. Viktiga steg är bland annat skapandet av en snabbinsatsförmåga (*Rapid Deployment Capacity*, RDC), liksom de nya strategierna för maritim säkerhet och säkerhet i rymden. Satsningar på den europeiska försvarsindustriella basen väntas följa på den nya försvarsindustriella strategi (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS) som lades fram i mars 2024.

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

Försvarsberedningen anser att det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU fortsatt ska prioriteras och att Sverige ska vara med och påverka inriktningen för det framtida samarbetet. I det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet ska en tydlig ansvarsfördelning gentemot Nato eftersträvas i syfte att skapa ömsesidigt förstärkande förmågor och strukturer.

15.7 Indopacifiska regionen

Försvarsberedningen anser att relationen med likasinnade länder i den indopacifiska regionen blir allt viktigare när säkerheten i denna region och säkerheten i Europa allt tydligare kopplas samman. Den försämrade relationen mellan USA och Kina, ett ytterligare fördjupat samarbete mellan Kina och Ryssland samt USA:s resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen är alla faktorer som på ett fundamentalt sätt kommer att inverka på Europas, och därmed Sveriges, säkerhet. Det amerikanska fokuset på regionen innebär vidare att ett ökat europeiskt engagemang också bidrar till att stärka den transatlantiska länken.

Försvarsberedningen konstaterade i *Allvarstid* att Kinas utveckling i en alltmer auktoritär riktning, dess politiska ambitioner, omfattande militära upprustning och militärt och säkerhetspolitiskt aggressiva uppträdande försämrar säkerhetsläget i regionen och utmanar den regelbaserade världsordningen.

Samverkan mellan europeiska och indopacifiska partner är därför viktigt för stabilitet och för att upprätthålla den regelbaserade världsordningen. Såväl EU som Nato har intensifierat sina partnerskap med länder i den indopacifiska regionen. Natos partnerländer är Japan, Sydkorea, Australien och Nya Zeeland.

Försvarsberedningen anser att samarbete med Japan, Sydkorea, Singapore och Australien, som alla är högteknologiska länder, ger Sverige bättre möjligheter att utveckla och få tillgång till ny teknik som bidrar till försvarsinnovation.

16 Internationella insatser

Försvarsberedningen föreslog i *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) att ett av målen för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser.

De globala trender och det försämrade säkerhetsläge som beredningen redogjort för i *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) innebär att det fortsatt kommer att finnas behov av internationella insatser.

Med internationella insatser avser Försvarsberedningen i detta sammanhang fredsfrämjande-, fredsbevarande-, fredsbyggande- och krishanteringsinsatser, civila som militära, som i internationellt format genomförs inom ramen för internationella organisationer som FN, EU, OSSE och Nato samt, i förekommande fall, andra koalitioner av länder. Försvarsberedningen avser i detta sammanhang inte operationer och andra aktiviteter som faller inom ramen för Natos avskräckning och kollektiva försvar.

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

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

I *Allvarstid* konstaterade beredningen att svenskt deltagande i internationella insatser har bidragit till stabilitet, fredligare förhållanden, säkerhet och samtidigt stärkt det svenska försvarets

kompetens. Försvarsberedningen konstaterade vidare att deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.

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

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

Samtidigt konstaterar beredningen att bidrag till internationella insatser måste vägas mot det fortsatta stärkandet av Sveriges nationella förmåga samt svenskt bidrag till Natos huvudsyfte; att säkerställa alliansens kollektiva försvar. Som beredningen framhöll i *Allvarstid* ska Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad. I detta bör ingå ett solidariskt regionalt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet, Västerhavet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens utprädat i dessa miljöer kräver.

16.1 Insatsernas karaktär

Försvarsberedningen konstaterar att deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.

FN-stadgan är stommen i den regelbaserade världsordningen. FN är en av de främsta förvaltarna av global fred och säkerhet och är en viktig arena för svensk utrikespolitik. Under efterkrigstiden har samarbetet inom FN många gånger varit centralt för att upprätthålla freden och medverka till avspänning. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, inte bara i Europa, så är det viktigt att FN

som organisation stärks. Sverige ska vara en aktiv FN-medlem och bidra med värdefulla förmågor till dess konfliktförebyggande och fredsfrämjande arbete.

FN har en central roll och ger internationell legitimitet åt hanteringen av konflikter i världen. FN kan genomföra fredsfrämjande insatser med FN-ledda styrkor eller ge mandat åt andra organisationer och stater att göra det. FN:s fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument vars multidimensionella karaktär med både militära och civila komponenter kan bidra till att lotsa länder från konflikt till hållbar fred.

FN:s fredsfrämjande insatser står i rådande säkerhetspolitiska läge inför flera problem, inte minst i ljuset av den tilltagande geopolitiska maktkampen. Sverige bör jämte andra demokratiska länder bidra aktivt till att FN:s fredsfrämjande förmåga utvecklas för att bättre motsvara befintliga och framväxande behov. Att tillse att FN:s fredsbevarande insatser har robusta mandat och relevanta förmågor utifrån den ökande komplexitet de verkar i är centrala utvecklingsområden, där Sverige har möjlighet att bidra.

I *Allvarstid* konstaterade beredningen att Sverige fortsatt ska bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. EU:s civila och militära krishanteringsinsatser utgör en del i unionens breda verktygslåda. Målsättningen är att EU som global aktör ska ha förmåga att verka genom hela konfliktcykeln och kunna genomföra hela spektret av krishanteringsinsatser utanför unionen, inklusive de mest krävande. Genom EU:s krishanteringsinsatser bidrar unionen bland annat med utbildning, träning och rådgivning till tredje lands nationella säkerhetssektorer. EU:s militära och civila krishanteringsinsatser är ett konkret uttryck för unionens vilja och förmåga att bidra till fred och säkerhet.

EU har i dagsläget fler än 20 pågående civila och militära insatser och operationer i tre världsdelar. Här ingår exempelvis den marina insatsen *Operation Aspides*, för att skydda civila fartyg i Röda havet, utbildningsinsatsen *European Union Military Assistance Mission* (EUMAM Ukraina), vilken syftar till att stärka Ukrainas väpnade styrkor, och *European Union Advisory Mission* (EUAM) som, i tillägg till det ursprungliga stödet för reform av den civila säkerhetssektorn, stöttat Ukraina med gränshantering och ansvarskrävande gentemot Ryssland sedan inledningen av den fullskaliga invasionen.

Sverige har bidragit till merparten av EU:s militära insatser och är en av de största bidragsgivarna till unionens civila insatser.

EU:s strategiska kompass, som beslutades i mars 2022, kommer till stor del att vägleda EU:s arbete inom det säkerhets- och försvarspolitiska området under de kommande 5–10 åren. Den strategiska kompassen syftar till att stärka unionens handlingsförmåga för att kunna bemöta framtida kriser och konflikter samt ta ett större ansvar för Europas säkerhet.

Försvarsberedningen noterar i sammanhanget målsättningen att till 2025 inrätta en snabbinsatsförmåga bestående av en styrka på upp till 5 000 personer (*EU Rapid Deployment Capacity*, EU RDC). Till EU RDC efterfrågas nationella bidrag från medlemsstaterna i form av bidrag till EU:s stridsgrupper (*EU Battlegroups*, EUBG), tillhörande strategiska förmågor samt ytterligare styrke- och förmågebidrag. Sverige bidrar till den tyskledda stridsgruppen 2025, då RDC ska vara operativ, och har meddelat nationellt bidrag till EU:s styrkeregister för perioden 2024–2025. Svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga bortom 2025 behöver beaktas utifrån den nationella förmågeuppbyggnaden, behoven av förband för nationell beredskap samt Sveriges roll som allierad, och utifrån principen om en uppsättning styrkor.

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

Konfliktförebyggande, fredsbevarande insatser eller fredsbyggande åtgärder bedrivs av Nato som krishanteringsinsatser och gemensamt säkerhetssamarbete. Därutöver bedrivs även samarbete vad avser bistånd vid epidemier eller naturkatastrofer, såsom översvämningar eller jordskalv.

Efter att insatsen i Afghanistan avslutades har Nato tre pågående militära krishanteringsinsatser. *Sea Guardian* är en marin insats på Medelhavet och till dess uppgifter hör att bidra till gemensam lägesbild, bekämpa maritim terrorism och utveckla den maritima säkerhetsförmågan i Medelhavet tillsammans med partnerländer och organisationer. Natos utbildningsinsats i Irak (*Nato Mission Iraq*, NMI) syftar till att stärka säkerhets- och försvarssektorn i Irak

genom utbildning och rådgivning samt att förebygga terroristgrupperns verksamhet. Natos insats i Kosovo (*Kosovo Force*, KFOR) syftar till att upprätthålla säkerheten i landet.

Sedan Försvarsberedningens rapport *Värnkraft* 2019 har flera större militära insatser med svenskt deltagande avslutats. Försvarsberedningen framhåller att tillämpliga lärdomar och erfarenheter behöver dras från dessa insatser. Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang den parlamentariska kommitté som fått i uppdrag att utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021 (dir. 2022:60). Uppdraget ska redovisas under 2024.

16.2 Avvägningar rörande militära insatsbidrag

Svenskt deltagande i internationella militära insatser sker utifrån en bred, samlad analys innefattande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska avvägningar. Försvarsberedningen bedömer att svenska bidrag till internationella militära insatser fortsatt kommer att vara efterfrågade, i form av förband och särskilda förmågor. Deltagande i internationella militära insatser utgör fortsatt en integrerad del av Sveriges solidariska allianspolitik och bidrar till internationell fred och säkerhet. Försvarsmaktens medverkan i internationella militära insatser stärker även Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten och vårt inflytande i såväl bi- som multilaterala sammanhang. Detta kan i sin tur bidra till att öka säkerheten även i vårt eget närområde.

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

Försvarsberedningen konstaterar samtidigt, liksom i *Värnkraft*, att svenskt deltagande i internationella militära insatser kan vara resurskrävande och medför behov av prioriteringar för Försvarsmakten och för andra inblandade aktörer. Detta är särskilt kännbart för vissa förband och förmågor. Deltagande kan därigenom ha

konsekvenser för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp.

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

Försvarsberedningen framhåller att åtagandet om Natos 360-gradersansats kan uppfyllas även genom insatser utanför Nato. Likaså bör deltagande i insatser också utanför Natos regi kunna ses som bidrag till bördefördelningen mellan allierade. Försvarsberedningen framhåller att deltagande i internationella militära insatser ska utgå från de resurser och förmågor som utvecklas inom ramen för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp. Beredningen noterar härvidlag Försvarsmaktens strävan mot att de styrkebidrag som sätts in i internationella insatser ska vara så lika de befintliga krigsförbanden som möjligt. Med det rådande säkerhetspolitiska läget i vår del av världen, åtaganden inom Natos kollektiva försvar och uppbyggnaden av det militära försvaret behöver ställningstaganden om mer omfattande förbandsinsatser vägas mot påverkan på Försvarsmaktens förmågeuppbyggnad.

Försvarsberedningen anser vidare att svenskt engagemang i internationella insatser bör analyseras utifrån möjliga bidrag inte bara från Försvarsmakten utan även från andra aktörer, såsom Kustbevakningen och andra civila myndigheter.

17 Styrning och uppföljning av totalförsvaret

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

Det ställer också krav på Försvarsmakten och övriga myndigheter inom totalförsvaret att skapa effektiva strukturer för intern styrning, kontroll, planering och redovisning av resultat, ekonomi och verksamhet. Kraven förstärks av det försämrade säkerhetspolitiska läget, behovet av att under kort tid effektivt bygga försvarsförmåga inklusive de förändringar som föranleds av medlemskapet i Nato, samt av kostnadsutvecklingen. Arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av myndigheterna inom både det militära och civila försvaret måste fortsätta. Styrningen av och inom myndigheterna bör inriktas mot att vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamhetens resultat.

Det är av stor betydelse att riksdagens och regeringens beslut och ambitioner förverkligas inom utsatt tid och tilldelad ekonomi, och att statsmakterna kan följa utvecklingen på området för att anpassa styrningen utifrån förändringar i omvärlden. Det ställer höga krav på samtliga aktörer.

Försvarsberedningen föreslog i *Kraftsamling, Inriktningen för totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att, med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och

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

Det militära och det civila försvaret bidrar gemensamt till detta mål. Försvarsberedningen anser att metoderna för att följa upp hur framskridandet i utvecklingen går och resultaten av totalförsvarsverksamheten bör utvecklas. Detta innefattar att värdera den samlade förmågan i totalförsvaret. En bättre styrning och uppföljning av det militära respektive det civila försvaret skapar bättre förutsättningar för en sammanhållen inriktning, planering och uppföljning av totalförsvaret.

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

Försvarsberedningen noterar regeringens uppdrag till MFTA att utvärdera genomförandet av en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 i enlighet med Försvarsmaktens och MSB:s handlingsplan *Handlingskraft* 2021. I likhet med uppdraget understryker Försvarsberedningen behovet av en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess för totalförsvaret.

17.1 Styrningen av det militära försvaret

Det försämrade säkerhetspolitiska läget förstärker behovet av att effektivt bygga försvarsförmåga. Försvarsberedningen anser att styrningen av det militära försvaret bör utvecklas för att förbättra förutsättningarna för en tillväxt i snabbare takt och att resurser omsätts i ökad förmåga. Rådande regelverk och principer, till exempel för den finansiella styrningen av myndigheterna och för statens fastighetsförvaltning på försvarsområdet, bör ses över för att

skapa förutsättningar för myndigheterna att genomföra politiska beslut om tillväxt och snabb och effektiv förstärkning av försvarsförmågan. Översynen bör även inkludera behovet av ändrad styrning och finansiering vid höjd beredskap.

Regeringens styrning ska vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamhetens resultat. Försvarsberedningen föreslog i *Kraftsamlings* mål för det militära försvaret. Med utgångspunkt i riksdagens beslut om målet för det militära försvaret beslutar regeringen om mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs framför allt av krigsförbandens samlade förmåga att lösa sina uppgifter för att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att målet för det militära försvaret är gemensamt för samtliga myndigheter inom det militära försvaret och att samtliga myndigheter ska bidra till måluppfyllelsen samt till att öka Försvarsmaktens operativa förmåga. För att åstadkomma förstärkning av den operativa förmågan och tillväxt av krigsorganisationen bör detta återspeglas i styrningen av myndigheterna inom det militära försvaret. Utöver Försvarsmakten löser bland annat Försvarets materielverk (FMV), Plikt- och provningsverket (PPV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets högskolan (FHS), samt Fortifikationsverket (FortV) uppgifter inom det militära försvaret.

Försvarsberedningen anser att bättre samverkan, helhetssyn och koordinering måste uppnås vad gäller infrastrukturområdet, inkluderande FortV:s verksamhet och ekonomiska styrning, för att uppnå tillväxt och ökad operativ förmåga. Försvarsberedningen noterar det fortlöpande utvecklingssamarbetet mellan de berörda myndigheterna för att utveckla samordning och planering inom infrastrukturområdet.

Även om styrningen ska vara strategisk och ta sin utgångspunkt i operativ förmåga vill Försvarsberedningen understryka vikten av att regeringen fortlöpande ska kunna följa läget i krigsorganisationen till exempel vad gäller istandsättande, bemanning, materielförsörjning, omsättning av krigsförbanden och ytterst förbandens krigsduglighet. Grad av krigsduglighet ska relateras till fastställda typförbandsmålsättningar.

I ett Natoperspektiv kommer denna utgångspunkt att vara än mer relevant. Inom ramen för Natos förmågeplaneringsprocess

(*NATO Defence Planning Process*, DPP) granskas och utvärderas allierades försvarspolitik och planer, inklusive finansiella planer, med särskild tonvikt på förmågeutveckling och genomförandet av Natos förmågemål (*NATO Capability Targets*). Vartannat år genomförs en granskning (*Defence Planning Capability Survey*) som bland annat sammanställer information om de allierades nationella förteckningar över militära förband och deras enskilda förmåga. Denna granskning ligger, i efterföljande steg, bland annat till grund för ställnings-tagande om eventuella brister i Natos styrkor och förmågor.

Försvarsberedningen anser att regeringens styrning och uppföljning av Försvarmakten ska omfatta såväl operativ verksamhet som förmågeutveckling. Uppföljningen av förmågeutvecklingen utgår från krigsförbanden och deras förmåga att med tillgängliga resurser lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. Krigsorganisationens behov och krav på operativ förmåga, inom beslutade ekonomiska ramar, ska vara styrande för materielanskaffningen, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten. Försvarmakten bör fortsatt årligen redovisa läget i krigsorganisationen med en bedömning av varje krigsförbands krigsduglighet och en tidplan för hur man med befintliga resurser kan höja krigsdugligheten för att nå de mål för krigsorganisationen som regeringen fastställt. I förekommande fall ska redovisningen också beskriva behov av ytterligare åtgärder för att målen ska kunna nås inom den av regeringen fastställda tidsramen.

De beslut som de allierade fattar i konsensus i Nato avser Sverige och inte enskilda svenska myndigheter. Styrning och uppföljning av Försvarmakten ska även fortsatt ske genom de styrformer som tillämpas i svensk statsförvaltning. Som Natomedlem behöver svensk förmågeutveckling i betydande grad behöva utgå från de förmågekrav som tilldelats Sverige.

Försvarsberedningen anser att strukturer för planering och budgetering av det militära förvarets utveckling bör ses över. Det gäller särskilt krav på redovisning som går utöver vad anges i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Sådana krav ger upphov till omfattande administration inom och mellan Försvarmakten och FMV.

17.2 Styrningen av det civila försvaret

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

Sverige fick 2022 en ny beredskapsstruktur som utgör ett ramverk för det civila försvaret. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska varje statlig myndighet beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Ett stort antal statliga myndigheter vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskap och totalförsvaret är utpekade som beredskapsmyndigheter varav de flesta ingår i någon av de tio definierade beredskapssektorerna. Beredskapssektorerna leds av en sektorsansvarig myndighet som ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en särskild och sammanhållande roll i det civila försvaret.

I *Kraftsamling* lämnade Försvarsberedningen en rad förslag för att vidareutveckla och stärka det civila försvaret, bland annat att ge ekonomiskt försvar en tydligare ställning och upprätta ett system med krigsviktiga företag. Förslagen kommer att ställa krav på organisatoriska förändringar. Dessutom föreslog Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen i sitt betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) en ny modell för att stärka den svenska försörjningsberedskapen som är en central del av det civila försvaret.

I sin första rapport *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1* gör MTFA ett antal iakttagelser rörande hur den nya strukturen implementeras och identifierar ett antal områden för sin vidare analys. Bland annat kommer MTFA att analysera hur myndigheterna uppfattar sina uppgifter och ansvarsfördelningen i aktuella författningar och föreskrifter, hur myndigheterna förändrat sitt

arbete och sin samordning med andra myndigheter och med civilområdena, hur civilområdesansvariga länsstyrelser etablerar och bygger upp arbetet inom civilområdet och hur samverkan med övriga aktörer organiseras. Förvarsberedningen anser att rapporten lägger en bra grund för det fortsatta arbetet.

Förändringarna i kombination med det stora antalet aktörer liksom den diversifierade sammansättningen av det civila försvaret gör styrning och uppföljning av verksamheten till en utmaning.

I *Kraftsamling* föreslog Förvarsberedningen en ekonomisk planeringsram för särskilda åtgärder inom det civila försvaret. För att åstadkomma en samlad styrning och uppföljning av det civila försvaret bör den ekonomiska ramen kombineras med en sammanhållen planeringsprocess för prioritering och inriktning på nationell nivå. Regeringen avväger och beslutar, utgående från det långsiktiga inriktningsbeslutet som följer av det kommande förvarsbeslutet, om åtgärder och ambitionsnivåer på förslag från MSB (och senare myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret). MSB samråder kring sitt förslag med Förvarsmakten, de sektorsansvariga myndigheterna, beredskapsmyndigheterna och civilområdesansvariga länsstyrelser. Regeringens beslut om avvägning och prioritering inom det civila försvaret bör utgöra ett centralt underlag i regeringens styrning och uppföljning.

Förvarsberedningen vill understryka vikten av att arbetet med att utveckla en effektiv styrning och uppföljning av det civila försvaret fortsätter. Styrningen och uppföljningen måste vara långsiktig och tydligt inriktad mot verksamhetens resultat.

17.3 Finansiell styrning

17.3.1 Långsiktiga planeringsförutsättningar för det militära försvaret

Anslagen till det militära försvaret redovisas i statsbudgeten på anslagen 1:1 – 1:13 under utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap och uppgår 2024 till 119 miljarder kronor. Anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap uppgår till 60 650 miljoner kronor och 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar uppgår till

48 627 miljoner kronor. I syfte att underlätta en effektiv styrning av det militära försvaret anser Förvarsberedningen att en relevant underindelning av dessa stora anslag bör övervägas.

Som ett led i att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för det militära försvarets tillväxt, bör anslagsstyrningen av Förvars-maktens förbandsverksamhet ses över. Principiellt kan en utgångspunkt för en sådan översyn vara den analys som Ekonomistyrningsverket gjorde på uppdrag av regeringen 2013 avseende bland annat anslag 1:1 Förbandsverksamhet (rapport ESV 2013:57 *Finansiell styrning av försvaret*). Förvarsberedningen anser att den finansiella styrningen av Förvars-maktens bör spegla regeringens styrning i sak. Den ska även främja en effektiv verksamhet med god kostnads-kontroll. En tydligare finansiell styrning bidrar till att skapa stabila planeringsförutsättningar för de olika verksamheterna inom Förvars-makten, underlättar uppföljningen av beslut av riksdag och regering samt stödjer MTFAs uppdrag.

Förvarsberedningen konstaterar att det försämrade säkerhets-politiska läget ställer stora krav på materielförsörjningen. Produktionskapaciteten måste öka, förbandssättning av ny och renoverad materiel måste ske skyndsamt och försörjningssäkerhet i krig måste säkerställas.

Förvarsberedningen föreslår att riksdagens styrning av materielobjekt med särskild omfattning och dignitet utvecklas. Den finansiella styrningen av sådana särskilt stora materielobjekt behöver förtydligas i förhållande till materielförsörjningen i övrigt. Förvarsberedningen menar att en förtydligad finansiell styrning kan baseras på tidigare objektsramsredovisning av JAS 39 Gripen och omfatta nuvarande stridsflygs- respektive undervattensområden samt framtida materielobjekt av motsvarande karaktär, till exempel nytt ytstridsfartyg. Med en ändamålsenlig utformning av den finansiella styrningen ges förutsättningar för ökad insyn och transparens med bibehållen handlingsfrihet för riksdag, regering och myndigheter. Sammantaget ges då de politiska besluten om den samlade krigsorganisationens utveckling större möjlighet att få genomslag. Förvarsberedningen beskriver förslaget ytterligare i avsnittet om materielförsörjning i denna rapport.

Riksdagen har sedan våren 2022 fattat flera beslut om att lämna militärt stöd till Ukraina. För att möjliggöra ersättnings- och återanskaffning av materiel för Förvars-makten och för att inte

långsiktigt urholka försvarsförmågan har finansiering av ersättning till Försvarsmakten beslutats vid varje tillfälle. Försvarsberedningen anser att principen att Försvarsmakten får full kompensation för det stöd som lämnas är viktig och ska gälla även i fortsättningen. Försvarsberedningen anser att finansieringen inte ska räknas in i det mål att nå två procent av BNP för det militära försvaret som överenskommelsen från den 16 mars 2022 lagt fast. Försvarsberedningen anser att förutsättningarna för ett starkt, förutsägbart och uthålligt svenskt militärt stöd till Ukraina behöver förbättras, och föreslår därför att en långsiktig ekonomisk planering för finansieringen av stödet. Beredningen anser att ambitionsnivån för det svenska militära stödet, utgående från Ukrainas behov, ska motsvara dess säkerhetspolitiska betydelse, fortsatt vara omfattande och sträcka sig över en längre period om flera år. Beredningen anser att finansiering av stödet genom särskilda anslag på statsbudgeten ska övervägas. Beredningen understryker att dessa anslag ska ligga utanför de ordinarie försvarsutgifterna.

För att skapa förutsättningar för en fortsatt tillväxt behöver den finansiella styrningen anpassas även i andra avseenden, till exempel genom ökade anslagskrediter och ökade möjligheter till anslags-sparande.

Det militära försvaret behöver långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Femåriga försvarsbeslut bidrar till detta. Hur medel räknas upp över tid är en relativt komplex fråga och risken för att prisutvecklingen blir en annan än vad som förutsågs vid tidpunkten för beslutet går inte att helt undvika. För att skapa så goda planeringsförutsättningar som möjligt anser Försvarsberedningen att arbetet med prisomräkning bör utvecklas.

Mot bakgrund av bland annat stora prisosäkerheter ställs krav på tydlig budgetdisciplin. Vid behov kan detta innebära att särskilda beslut om omprioriteringar behöver fattas.

17.3.2 Anslagsstruktur för det civila försvaret

I *Kraftsamling* föreslog Försvarsberedningen att riksdagen och regeringen inför varje försvarsbeslutsperiod bör fastslå en långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret genom att ange en inriktning och en ekonomisk planeringsram för de särskilda åtgärder som

vidtas för att förbereda för höjd beredskap och krig. En ram för det civila försvaret skapar förutsägbarhet, långsiktighet och transparens i styrningen av det civila försvaret liksom en ökad möjlighet att prioritera och följa upp resultatet av de åtgärder som vidtas.

Försvarsberedningen ansåg att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. De resurser som fördelas till myndigheters förvaltningsanslag för civilt försvar bedömdes dock inte vara lämpliga att inkludera i ett samlat anslag för förvaltningsutgifter inom utgiftsområde 6. Sådana resurser bör fortsatt tillföras den berörda myndighetens ordinarie förvaltningsanslag under respektive utgiftsområde.

Anslaget för civilt försvar på utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och medel som budgeteras för civilt försvar på myndigheternas förvaltningsanslag bör tillsammans utgöra den ekonomiska planeringsramen för särskilda åtgärder inom det civila försvaret.

18 Ekonomiska konsekvenser för totalförsvaret

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

Försvarsberedningen bedömde i rapporten *Värnkraft, Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) att på grund av långa ledtider för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjning skulle förslagen i rapporten inte komma att vara fullt genomförda förrän i slutet av försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Beredningen ansåg därför att dess överväganden och prioriteringar borde ses i ett tioårigt perspektiv. För att finansiera förslagen bedömde beredningen att anslagen för det militära försvaret skulle utökas stegvis med fem miljarder kronor per år i en trappa åren 2022–2025, utöver de tillskott som anvisades av riksdagen i december 2018. Beredningen lämnade även en inriktning för åren 2026–2030.

Regeringen gjorde i propositionen inför försvarsbeslutet 2020 (*prop. 2020/21:30*) bedömningen att den ekonomiska ramen för det militära försvaret skulle öka med 5 miljarder kronor 2022, 10 miljarder kronor 2023, 16 miljarder kronor 2024 och 22 miljarder kronor 2025. Den ekonomiska ramen bedömde regeringen skulle

prolongeras fr.o.m. 2026 innebärande att sammantaget ytterligare 13 miljarder kronor skulle tillföras mellan åren 2024 och 2030.

I den efterföljande riksdagsbehandlingen ansåg försvarsutskottet (2020/21:FöU4) bland annat att trovärdigheten för försvarssektorn och försvarspolitikerna missgynnas av osäkerheten av vad som faktiskt kan realiseras och välkomnade att regeringen vidtar åtgärder för att öka långsiktigheten i planeringsförutsättningarna för försvaret. Utskottet välkomnade den prolongering av den ekonomiska ramen 2025 som aviserats i totalförsvarspropositionen och som innebar att de det militära försvaret tillfördes ytterligare 13 miljarder kronor 2024–2030.

Den 16 mars 2022 ingick samtliga riksdagspartier en överenskommelse att öka försvarsförmågan ytterligare och höja takten i upprustningen. Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) att överenskommelsen från den 16 mars 2022 innebär att det finns en bred politisk enighet om viktiga och betydande ekonomiska satsningar för att höja Sveriges försvarsförmåga. Anslagen till det militära försvaret ska i och med överenskommelsen öka för att nå två procent av bruttonationalprodukten (BNP) så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Som Försvarsberedningen redovisade i *Kontrollstation 2023* följer rapporteringen av försvarsutgifter till Nato en annan praxis som beredningen fortsättningsvis kommer att referera till då utgifter ställs i relation till BNP. Det i mars 2022 överenskomna målet om två procent av BNP i försvarsanslag, vilket Sverige förväntas nå 2028, motsvarar omkring 2,4 procent enligt Natos definition.

Försvarsberedningen aviserade samtidigt att man i slutrapporten, som i enlighet med anvisningarna ska lämnas senast den 26 april 2024, återkommer till såväl planeringsramen för det militära försvaret som de ekonomiska förutsättningarna för det civila försvaret. Beredningen föreslog vidare i *Kontrollstation 2023* att nästa totalförsvarsbeslut bör tidigareläggas ett år för att börja gälla från den 1 januari 2025.

I *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) redovisade Försvarsberedningen förslag till utformning av det civila försvaret och angav att man i slutrapporten avser att återkomma med förslag till den samlade ekonomin för hela totalförsvaret.

De förslag som beredningen presenterar i denna och tidigare rapporter lägger grunden för utvecklingen av hela totalförsvaret genom ett antal förslag och bedömningar rörande totalförsvarets inriktning.

18.1 Planeringsram för det militära försvaret

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

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

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

Regeringen gav den 1 juni 2023 Förvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut. Redovisningen skulle lämnas senast den 6 november 2023 och omfatta förslag gällande det militära försvarets fortsatta utveckling fram till 2035, med fokus på 2025–2030. Regeringens uppdrag angav en ekonomisk planeringsram för anslagen 1:1–1:13 som följer den politiska överenskommelsen från mars 2022 som syftar till att nå två procent av BNP från och med budgetåret 2028. För att nå planeringsramens nivå krävs att riksdagsbeslut fattas om betydande tillskott till försvarsanslagen.

Förvarsmakten redovisade i sitt reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (FM2023-23092:14) ett samlat förslag gällande det militära försvarets fortsatta utveckling givet den angivna ekonomisk planeringsramen justerad för finansiering som därefter tillkommit för att kompensera för militärt stöd till Ukraina samt förändringar till följd av budgetpropositionen för 2024. Den 1 mars inkom vidare Förvarsmakten med budgetunderlag för 2025 som

även det tar sin utgångspunkt i den angivna ekonomiska planeringsramen.

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

Utöver Försvarsmaktens redovisning har beredningen i denna rapport lämnat ytterligare förslag till åtgärder som stärker det militära försvarets förmåga. Som stöd för beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av de ytterligare förslagen har Försvarsberedningen tagit del av underlag från Försvarsmakten, *Försvarsmaktens svar på remiss* (FM2023-23092:33 (H)) med bland annat ekonomiska beräkningar och genomförbarhetsanalyser av Försvarsberedningens förslag. Försvarsmaktens underlag är behäftat med osäkerheter avseende såväl ekonomi som genomförbarhet. Försvarsberedningen har försökt att i beräkningen av förslagen i viss mån ta hänsyn till osäkerheterna i underlaget. Försvarsmaktens kostnadsberäkningar redovisas i 2024 års prisläge och har därefter räknats om till löpande priser.

De ekonomiska konsekvenserna av Försvarsberedningens förslag, inklusive Försvarsmaktens redovisade förslag, innebär att anslagen för det militära försvaret, anslagen 1:1-1:13 under utgiftsområde 6, behöver tillföras medel för 2025–2035 enligt nedanstående tabeller.

Tabell 18.1 Ekonomisk planeringsram för militärt försvar, från juni 2023

Miljarder kronor, löpande priser

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

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

Miljarder kronor, löpande priser

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

Tillskott blir föremål för pris- och löneomräkning efterföljande år.

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

Miljarder kronor, fasta priser (prisläge 2024)

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

Tillskott blir föremål för pris- och löneomräkning efterföljande år.

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

Miljarder kronor, löpande priser

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

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

För perioden 2031 till 2035 föreslår Förvarsberedningen att de tillskott som behövs för att genomföra Förvarsberedningens förslag, utöver den planeringsram som ligger till grund för Förvarsmaktens budgetunderlag 2025, förlängs på 2030 års nivå. Detta förutsätter motsvarande beslut om medelstildelning av regeringen i kommande proposition och efterföljande beslut av riksdagen.

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

Mot bakgrund av bland annat stora prisosäkerheter ställs krav på tydlig budgetdisciplin. Vid behov kan detta innebära att särskilda beslut om omprioriteringar behöver fattas.

Som Försvarsberedningen konstaterade i *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) har det militära stöd som hittills lämnats till Ukraina varit både omfattande och angeläget. Försvarsberedningen framhöll i *Kontrollstation 2023* vikten av att den planerade försvarsförmågan i försvarsbeslutet 2020 inte urholkades, och att även kommande beslut om att skicka militärt stöd till Ukraina måste åtföljas av beslut om finansiering av ersättnings- och återanskaffning till det svenska försvaret. Försvarsberedningen framhåller att denna princip ska kvarstå, och vill i sammanhanget understryka att materiel som skänkts till Ukraina så snart som möjligt måste ersättas med motsvarande antal och med den förmåga som behövs för att fylla upp den beslutade krigsorganisationen.

18.2 Planeringsram för det civila försvaret

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

Regeringen gav i mars 2022 (Ju2022/01209) i uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret. Myndigheten slutredovisade uppdraget i oktober 2022 i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Förslagen för att konkret stärka det civila försvarets förmåga uppskattades kosta uppemot 27 miljarder kronor årligen från 2026 fram till 2030.

På uppdrag av regeringen (Fö2023/01000) redovisade MSB vidare i oktober 2023 i rapporten *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret* förslag till en prioritering av åtgärder som bedöms kunna stärka det civila försvaret under de kommande åren samt tre alternativa förslag till nivåer på ekonomisk ram för det civila försvaret om 10, 15 och 20 miljarder kronor årligen.

MSB fick i december 2023 regeringens uppdrag (Fö2023/01997) att göra en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen lämnat i *Kraftsamling*, samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten *Framåtanda*. Samtidigt fick sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra berörda myndigheter i uppdrag (Fö2023/01998) att bedöma genomförbarheten av åtgärdsförslagen utifrån sina respektive ansvarsområden.

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

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

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

Den civila ramens bana bortom 2028 kan komma att förändras med anledning av omvärldsläget och en förnyad helhetsbedömning av målet för och takten i uppbyggnaden av försörjningsberedskap. En sådan eventuell revidering görs av regeringen senast i samband

med budgetpropositionen 2027, efter samtal med de partier som står bakom beredningens slutrapport i april 2024.

Tabell 18.5 Planeringsram för civilt försvar

Miljarder kronor, löpande priser

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

18.3 Finansiering

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

Bilaga 1 Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S)

Ett nytt regemente I22 bör etableras i Kiruna. Det innebär en förändring av den nuvarande Lapplandsjägargruppen. En utbyggd plattform för värnpliktsutbildning i Kiruna skapar möjlighet till att stärka den subarktiska kompetensen i Försvarsmakten. Därmed skapas bättre förutsättningar för bland annat försvaret av Nordkalotten. I sin tur stärker det möjligheterna att agera tillsammans med våra grannländer och inom ramen för Nato.

Bilaga 2 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)

Vänsterpartiet står bakom budskapet och innehållet i Försvarsberedningens slutrapport. Det är en styrka att partierna är eniga i många frågor och diskussionerna har varit konstruktiva.

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har förändrats och försämrats. Vår värld är tyvärr långt från trygg och säker för alla människor idag. Rysslands anfallskrig mot Ukraina är folkrättsvidrigt och en katastrof för den ukrainska befolkningen. Den ryska invasionen är en attack mot freden i Europa. Det ställer nya krav på Europas länder att agera för folkrätt och alla länders rätt att försvara sig. Enighet i kritiken mot Ryssland och stödet till Ukraina är mycket viktigt. Samtidigt pågår många andra krig och konflikter i världen, där kriget mot Gaza och den humanitära katastrof som det innebär är en av de mest allvarliga just nu. Nästan hela befolkningen i Gaza har drivits på flykt. Majoriteten av alla sjukhus har förstörts, journalister och hjälparbetare dödas och hjälpsändningar hindras. Israels ockupation av Palestina och blockad av Gaza måste upphöra.

Vi lever i ett mer sårbart samhälle. Ett mer aggressivt Ryssland och civila hot i form av klimatförändringar, cyberattacker, påverkansförsök och polarisering ställer krav på hela vårt totalförsvaret. Detta kräver stora satsningar på framförallt samhällets bottenplatta välfärden, en bättre fungerande sjukvård, infrastruktur, energiförsörjning och andra samhällsviktiga verksamheter. Nu är inte tid för skadliga nedskärningar, skattesänkningar, effektiviseringar eller privatiseringar. Vi måste i stället bygga upp för att skapa robusthet och resiliens.

Med denna bakgrund ser Vänsterpartiet ett stort behov av att stärka totalförsvaret och vi ställer oss bakom Försvarsberedningens

ekonomiska förstärkningar av både det militära och civila försvaret. Det är nödvändigt för att upprätthålla en trovärdig försvarsförmåga och för att skapa ett robust samhälle som kan stå emot kriser, naturkatastrofer och konflikter och om det värsta skulle inträffa, väpnat anfall. För Vänsterpartiet är det centralt att det svenska försvaret bygger på en folklig förankring och en allmän värnplikt. Samtidigt vill vi påpeka att ett starkt totalförsvaret kräver ett robust samhälle i alla delar. Det innebär krav på en väl utbyggd välfärd där kommuner och regioner har tillräckliga resurser för att bedriva en god verksamhet både på daglig basis och vid ansträngda lägen. Detta är grunden för ett starkt civilt försvar. Alla politikområden måste ta sitt ansvar för totalförsvaret, inte bara försvarspolitiken. Det civila försvaret måste dessutom byggas i nära samarbete med den fredstida krisberedskapen, då planering och resurser för kriser i fred och i krig går hand i hand. Detta berörde vi i vår avvikande mening till Försvarsberednings förra rapport, *Kraftsamling*.

De nödvändiga utökade ekonomiska och personella resurserna till totalförsvaret får inte överskugga behovet av andra viktiga satsningar på sjukvården, infrastruktur, bostäder, socialt arbete och klimatet. Att ge mer pengar till totalförsvaret samtidigt som sjukvården tvingas göra nedskärningar gör inte Sveriges försvar starkare. Regeringen måste se helheten i ett starkt och robust totalförsvaret. Vi anser att det är olyckligt att Försvarsberedningen inte kunde ta tydlig ställning om finansieringen av de satsningar vi föreslår i rapporten. Vänsterpartiet vill se höjd skatt för de rikaste, en form av beredskapsskatt. Se mer i vår gemensamma avvikande mening med Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Personalen är grunden för ett väl fungerande totalförsvaret. Det gäller både militär och civil personal, i både Försvarsmakten och i många andra myndigheter, näringsliv och organisationer. Det är av största vikt att arbetsvillkoren inom Försvarsmakten är så bra som det över huvud taget är möjligt, att säkerheten alltid tas på största allvar och trakasserier och kränkningar alltid motarbetas. Det senare är framför allt viktigt för att öka andelen kvinnor i verksamheten. Löner och villkor måste vara så bra att personalen vill och kan stanna i sitt yrke, och inte av ekonomiska skäl tvingas söka sig till en annan arbetsgivare. Detta gäller även behovet av kompetensutveckling och vidareutbildning. Utlandsuppdrag inom både Nato och andra sammanhang måste ha villkor som fungerar för den utsända

personalen och deras familjesituation. Exakt hur löner och villkor ska se ut är dock inte en fråga för politiken, utan för parterna på arbetsmarknaden. På samma sätt måste de värnpliktigas villkor och ersättningar hela tiden förbättras och de värnpliktigas förtroendevalda ges goda möjligheter att verka för de värnpliktigas bästa.

Vänsterpartiet är starka motståndare till Sveriges medlemskap i kärnvapenalliansen Nato. Vi delar inte uppfattningen om att ett svenskt medlemskap stärker vår säkerhet, tvärtom. Vänsterpartiet har återkommande föreslagit att Sverige ska sätta upp förbehåll om kärnvapen och utländska baser samt underteckna FN:s konvention om ett förbud av kärnvapen, något som både den socialdemokratiska och den moderatledda regeringen med stöd av Sverigedemokraterna avvisat. Det är av största betydelse att Sverige även framöver, trots medlemskapet i Nato, ska kunna agera självständigt i utrikes- och säkerhetspolitiken, bestämma själv över utvecklingen av vårt eget försvar, göra egna analyser och ställningstaganden.

Vänsterpartiet kritiserar det försvarspolitiska beroendet av USA. USA har som land en särställning och i praktiken veto i Natos agerande. Det politiska läget i USA är dessutom instabilt och starkt polariserat. Vänsterpartiet är motståndare till det så kallade DCA-avtalet, om försvarssamarbete med USA. Avtalet öppnar för att amerikanska soldater kan baseras i Sverige, dessutom med straffrihet om de begår brott, och innebär inte ett tydligt nej till kärnvapen på svenskt territorium. Vänsterpartiet säger nej till utländska militära baser i Sverige, permanenta såväl som roterande, oavsett vilket land de kommer ifrån.

Vänsterpartiet anser att Sverige måste fortsätta ha en stark röst och närvaro i världen för fred, nedrustning och demokratisk utveckling. Sverige ska delta i både civila och militära insatser, men Vänsterpartiet anser att Sverige endast ska delta i militära insatser som har ett starkt folkrättsligt mandat och leds av FN, inte EU eller Nato. Vi delar dock Försvarsberedningens uppfattning om att bidrag till internationella insatser de kommande åren behöver avvägas mot stärkandet av den nationella förmågan och personalens arbetsbelastning.

Vänsterpartiet anser att uppdrag i militära insatser utomlands i fredstid ska bemannas av anställda soldater på frivillig grund, inte av

värnpliktiga. Vi ser fram emot det fortsatta arbetet i Försvarsberedningen i denna viktiga fråga.

Bilaga 3 Avvikande uppfattning Mikael Larsson (C)

Centerpartiet ställer sig bakom huvuddelen av Försvarsberedningens förslag. Det säkerhetspolitiska läget i omvärlden, och inte minst i vårt närområde gör att nu är tid att skala upp förmågeutvecklingen i hela totalförsvaret. Sverige är nu med i Nato vilket innebär nya krav på vårt totalförsvaret och att dessa blir styrande för vår förmågeutveckling.

Genom Försvarsberedningens förslag tas viktiga steg för ökad krigsduglighet inom hela krigsorganisationen och förmågeutveckling inom alla försvarsgrenar. Flera av de utmaningar som varit kända senaste år såväl som de utmaningar vi ser av Putins regelvidriga anfallskrig i Ukraina adresseras av beredningens förslag. Vi ser ett värde i att beredningen är enig i huvuddelen av förslagen och vi har stora förväntningar på att regeringen i höstens försvarsbeslut levererar fullt ut på alla förslag i både *Kraftsamling* och *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad*.

I oroliga tider behövs samling över partigränserna och det är en styrka att arbetet har skett brett mellan riksdagens partier. Men Centerpartiet hade velat komma längre i flera delar och vill därför anföra avvikande meningar i följande delar av beredningens rapport.

Vi beklagar att beredningens samlade ambition för ekonomiska tillskott till det militära försvaret är för låg i förhållande till behoven. Centerpartiet har under hela förhandlingen drivit att 3% av BNP ska gå till militärt försvar senast år 2030. Vi delar inte beredningens slutsats att 2,6% av BNP är tillräckligt hög ambition. Vår bedömning är att diskrepansen mellan beredningens förslag och vårt förslag är pengar som det militära försvaret behöver. Ytterligare mer kan göras vad gäller exempelvis inköp av vapen, materiel och ammunition, i personalorganisationen eller genom nödvändiga militära

infrastruktursatsningar. Vi är glada att Försvarsberedningen står bakom att Rikshemvärnsstaben ska fortsatt organiseras som nu. När det gäller förslaget att flytta in militärregionerna under armén vill vi betona vikten av att det inte får påverka Hemvärnets utbildningar runt om i landet negativt.

Inte heller ambitionerna för det civila försvaret motsvarar behoven som finns. Centerpartiet har som enda parti drivit att det civila försvaret ska få 100 miljarder kronor senast år 2030. Vi ser liten anledning till att inte planera längre än till 2028. Det civila försvarets behov är omfattande och staten behöver ta ett större ansvar för finansieringen av det civila försvaret såväl som för det stöd som ges berörda aktörer. Förutom att finansiera Försvarsberedningen förslag i *Kraftsamling* och de behov som MSB beräknat för civila försvaret finns stora investeringsbehov i hela landet vad gäller bland annat robusthet och redundans i energiinfrastruktur, transportinfrastruktur, infrastruktur för elektroniska kommunikationer såväl som i livsmedelsförsörjningen. Att Sverige, EU och USA långsiktigt stödjer Ukraina är den viktigaste åtgärden vi kan göra för att behålla Sveriges och Europas fred och frihet. Här har Centerpartiet från dag ett av krigets utbrott haft en tydlig linje; Sveriges stöd till Ukraina ska vara stort, långsiktigt och förutsägbart. Vi behöver komma bort från ad hoc-beslut och i stället ha en plan för hur vi kan skala upp stödet samt för att i tid också vidta nödvändiga åtgärder för att kunna skala upp det militära stödet över tid. Centerpartiet vill att Sverige ska skicka JAS till Ukraina, något som Ukraina också håller högt på önskelistan. Det skulle vara ett tydligt bidrag till deras luftförsvar. För att kunna göra det krävs en plan för systematisk utbildning av ukrainska piloter såväl som för logistik och reparation över tid. Detta borde ha gjorts från början, men behöver göras nu. Här hade vi velat se tydligare skrivningar och ambitioner från Försvarsberedningen. Sverige behöver skicka JAS till Ukraina.

Bilaga 4 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom huvudinriktningen i Försvarsberedningens rapport. Sverige behöver anpassa säkerhets- och försvarspolitikerna efter det allvarliga politiska läget med ett fullskaligt invasionskrig i Europa, samt fortsätta att långsiktigt stötta Ukraina. Miljöpartiet har sedan flera år stått bakom en snabbare och mer omfattande uppbyggnad av totalförsvaret - såväl det militära som det civila försvaret. Vi vill att Sverige ska stärka sin försvarsförmåga och fortsätta att vara en stark röst för demokrati, fred och mänskliga rättigheter. Vi vill dock tydliggöra vår avvikande uppfattning om följande:

Totalförsvarets inriktning och utformning

För att uppnå ett totalförsvaret i balans behövs substantiell ökad finansiering av det civila försvaret. Dessvärre är den satsning på civilt försvar som beredningen föreslår otillräcklig. MSB har i rapporter pekat på att det "för att säkerställa en långsiktig uthållighet för både försörjningen och samhället i stort" behövs tillskott på 20 miljarder kronor per år, men försvarsberedningens förslag stannar på 15 miljarder per år från 2028. Detta samtidigt som försvaret fortsatt får ytterligare ökade resurser även efter 2028.

Vidare understryker Försvarsberedningen att alla rapporter som skrivits senaste åren (*Kontrollstation 2023*, *Allvarstid*, *Kraftsamling* och *Stärkt försvarsförmåga*), ska ses som en helhet. Även i tidigare rapporter har vi presenterat våra avvikande ståndpunkter. I *Kraftsamling* valde beredningen dessvärre att stryka samt tona ned vissa viktiga mål inom det civila försvaret. Vi vill återupprepa våra

krav på att dessa mål ska kvarstå då totalförsvaret hänger ihop, och att dessa prioriteringar är viktiga även för slutsatserna som dras i denna rapport.

Försvarsberedningen konstaterar att totalförsvaret ska ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande och därmed förebyggande och fredsbevarande. Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar till den krigsavhållande effekten. Miljöpartiet välkomnar detta och understryker vikten av en bred syn på säkerhet. Hotbilden i dag är både bred och komplex. Såväl militära hot som icke-militära hot och hybrida hot existerar parallellt. För oss är det viktigt att försvaret är defensivt till sin karaktär, med fokus på att skydda befolkningen, samhället och miljön.

Utifrån de slutsatserna hade vi inom det militära försvaret velat se ytterligare ökade ambitioner vad gäller luftvärn och marina förmågor. Luftvärn behövs inte bara för att skydda militär utan är nödvändigt för att skydda civilbefolkningen i städer vid eventuellt angrepp. Marinen behövs för att hålla våra farleder öppna i händelse av kris och konflikt samt är central för att vi ska kunna stödja våra nordiska och baltiska grannländer. Marinen och kustbevakningen har också viktiga uppgifter att övervaka och skydda havet och kusten mot miljöhot och hybrida aktiviteter, exempelvis attacker och sabotage mot undervattensinfrastruktur.

Klimat och miljö

I *Allvarstid* konstaterar Försvarsberedningen att klimatförändringarna är både ett allvarligt och långsiktigt hot som påverkar Försvarsmaktens uppbyggnad. Trots det får klimatanpassning av Sveriges försvar för lite utrymme i denna rapport, likaså det svenska försvarets förmåga att möta hot som naturkatastrofer och miljöförstöring. Vi välkomnar att elektrifiering och nya bränslen lyfts fram som viktiga för den militära sektorn när samhället fasar ut traditionella bränslen. Vi välkomnar också att beredningen uppmanar regeringen att underlätta samexistens mellan grön energiproduktion i form av exempelvis vindkraft och Försvarsmaktens verksamheter. Vidare nämns miljöpåverkan som

en utmaning som blivit tydlig i Ukraina, bland annat på grund av oexploderad ammunition som läcker tungmetaller i bördig mark. Utöver det saknas tillfredsställande resonemang i rapporten om hur Sveriges försvar bör anpassas - både för att minska verksamhetens klimatpåverkan och för att vara rustad för ett förändrat klimat i framtiden.

Klimatomställningen berör hela samhället och Försvarsmakten kan inte stå utanför denna omställning. Det handlar både om att försvaret ska bidra till minskade utsläpp och att försvaret ska kunna fungera i ett samhälle som har ställt om. För att bli kvitt vårt beroende av fossila bränslen behöver vi satsa massivt på förnybar energi och elektrifiera stora delar av våra samhällen. Därför krävs det planering för att exempelvis Försvarsmaktens fordon ska kunna fungera som en del av totalförsvaret i framtidens energi- och bränslesystem som baseras på el och förnybara bränslen.

Att totalförsvaret behöver växa och att Försvarsmaktens olika verksamheter behöver utökas får inte ske på ett sätt som hotar dricksvattenförsörjning, livsmedelsproduktion eller miljön. Miljöpartiet menar att Försvarsmakten i större utsträckning behöver ta hänsyn till hur de kan bedriva sin verksamhet utan att riskera att påverka livsnödvändiga resurser och värden på ett negativt sätt. Försvaret får inte hota det vi behöver skydda.

Klimatförändringarna sker nu. Sverige som land behöver bli mer motståndskraftigt. Miljöpartiet menar att klimatanpassning och krishantering vid klimatförändringar behöver bli en mycket mer integrerad del i Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar. Vi hade velat att detta lyftes fram tydligare i rapporten.

Nato

Även om Miljöpartiet röstade emot den svenska ansökan om Nato-medlemskap har vi beslutat att respektera riksdagens beslut angående medlemskapet och driver därmed inte ett utträde ur alliansen. Vi står bakom att ett starkt svenskt totalförsvaret med en trovärdig försvarsförmåga verkar krigsavhållande och därmed fredsbevarande och bidrar till Natos samlade avskräckningsförmåga.

När Sverige nu är medlemmar av Nato är det viktigt att Sverige driver en självständig utrikespolitik och står upp för viktiga värden som demokrati och mänskliga rättigheter såväl inom som utom Nato. Vi vill även att Sverige driver principen om *No First Use* inom Nato. I nuläget tillämpar Nato principen om *First Use*, vilken tillåter alliansen att som första aktör i en konflikt introducera kärnvapen. Principen försvårar globala nedrustningsinitiativ eftersom den medför att ett överhängande hot om kärnvapen alltid kvarstår.

Miljöpartiet vill att Sverige samarbetar mer med våra nordiska och baltiska grannländer för att använda våra gemensamma försvarsförmågor på bästa sätt. Miljöpartiet har betonat nordiskt försvarssamarbete redan innan frågan om Nato aktualiserades. En positiv sak med Natomedlemskapet är just att detta samarbete förenklas. Samtidigt innebär inte samarbetet med andra att Sverige ska ge upp förmågan att försvara sig självt.

Defence Cooperation Agreement

En följd av Natomedlemskapet och deltagande i Natos gemensamma operationsplanering är att rättsliga och praktiska arrangemang för eventuella utländska förband på svenskt territorium måste finnas på plats. Vi delar Försvarsberedningens bild av vikten av att kunna stödja möjliggörandet av alliansens militära operationer på svenskt territorium inom ramen för Natos operationsplanering. Detta kräver rättsliga avtal. Sverige har varit en del av en variant av Nato SOFA sedan 1996. År 2016 trädde även ett värdlandsstödsavtal i kraft mellan Sverige och Nato. Därtill har Sverige ingått en rad bilaterala avtal.

Regeringen undertecknade ett försvarssamarbetsavtal (*Defence Cooperation Agreement*, DCA), med USA i december. Riksdagen kommer att rösta om avtalet i juni. Miljöpartiet kommer att rösta nej till avtalet.

Som Natomedlem kommer Sverige att ha ett nära samarbete med USA, och det är naturligt att Sverige sluter den här typen av avtal som reglerar förutsättningarna för amerikansk militärs närvaro i Sverige. Men Miljöpartiet kan inte stödja ett avtal som lämnar en avgörande fråga som kärnvapenfrågan öppen.

Miljöpartiet står fast vid att kärnvapen aldrig ska få finnas inom svenskt territorium, varken i freds- eller krigstid. Vi vill se en lagstiftning som förbjuder införsel av kärnvapen på svenskt territorium för att kunna stå bakom avtalet. DCA är ett avtal som kommer att göra det enklare för amerikansk militär att närvara och att förhandslagra materiel i Sverige. Avtalet säger att "all svensk lagstiftning [...] inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på svenskt territorium" ska respekteras. Det hade därför varit lämpligt om regeringen i samband med tecknandet av detta avtal tog fram en sådan lag. Alternativet hade varit att precis som Norge och Danmark ta fram en skriftlig policy och i så fall hänvisa till denna i avtalet.

Internationella insatser

Försvarsberedningen framhåller vikten av att Sverige fortsatt deltar i internationell civil och militär krishantering i form av fredsfrämjande insatser. Därigenom bidrar Sverige till att värna en regelbaserad världsordning med FN-stadgan som grund. Miljöpartiet välkomnar denna ansats och beklagar därför det motsägelsefulla i att Försvarsberedningen samtidigt understryker att internationella bidrag måste vägas mot det fortsatta stärkandet av Sveriges nationella förmåga och Sveriges roll i alliansen avseende det kollektiva försvaret, inte minst i vårt närområde. Det är olyckligt att dessa viktiga satsningar ställs emot varandra.

Vi motsätter oss att det internationella engagemanget, exempelvis bidrag till FN:s viktiga fredsfrämjande arbete, ska behöva stå tillbaka på grund av Natomedlemskapet. Samtidigt som vi bygger upp vår försvarsförmåga måste vi fortsätta satsa på fredsfrämjande insatser i världen. Försvarsberedningen konstaterar själva att deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Rysslands fullskaliga invasionskrig i Ukraina är ett tydligt exempel på hur väpnad konflikt utomlands får direkt inverkan på svensk säkerhet. Sverige bör fortsatt vara en stark och solidarisk aktör för fred på den globala arenan och bidra till FN:s insatser. Att minska vårt internationella engagemang skulle skada ställningen och bilden av Sverige internationellt. Miljöpartiet vill att Sverige i stället stärker

sin roll i konfliktförebyggande och fredsfrämjande arbete. Vi hade velat se ett tydligare mandat för detta i Försvarsberedningens rapport.

Värnpliktiga

Försvarsberedningen har inte tagit ställning till frågan om och på vilket sätt värnpliktiga skulle kunna komma att delta i Natooperationer, men betonar att frågan är komplex och behöver belysas ytterligare. Beredningen understryker också vikten av att nå en så bred politisk enighet som möjligt. Vi står bakom detta då vi ser behov av en ordentlig utredning av frågan. Miljöpartiet är skeptiska till att skicka värnpliktiga till att tjänstgöra i Natooperationer i fredstid. Vi tror att det är bättre att de som blir vårt bidrag till sådana operationer är yrkesmilitärer, antingen kontinuerligt eller tidvis anställda.

Vi menar att militär personal som deltar i dessa operationer kommer att göra ett bättre jobb om de är där frivilligt. Exempelvis skulle det kunna röra sig om personer som efter genomförd grundutbildning med värnplikt får en tidvis anställning vid Försvarsmakten för att kunna tjänstgöra till exempel vid bataljonen i Lettland. Det är viktigt att militär personal som ska göra utlandstjänstgöring i Natooperationer har bra villkor som gör det attraktivt att delta och bidra i försvaret av Sverige och allierades territorium.

Avslutning

Slutligen vill vi upprepa att Miljöpartiet i stort välkomnar den breda parlamentariska överenskommelse Försvarsberedningen nått. I en tid av osäkerhet i vår omvärld är det viktigt att vi står enade för ökad fred och säkerhet, och rustar oss för att kunna bemöta framtidens utmaningar. Vi är också glada att vi har kunnat enas om att en ny försvarsmusikkår med värnpliktiga musiker ska övervägas. Med erfarenheterna från Ukraina på detta område är det tydligt att försvarsmusiken behövs mer än någonsin i allvarliga situationer med kris och krig. Miljöpartiet understryker vikten av att Försvarsmusiken förstärks.

Miljöpartiet kommer att fortsätta bidra aktivt och konstruktivt i säkerhets- och försvarspolitiken och välkomnar ett nytt uppdrag till beredningen att följa det säkerhets- och försvarspolitiska läget samt hur Sverige ska omhänderta Natos nya förmågemål för Sverige.

Bilaga 5 Avvikande uppfattning Morgan Johansson, Peter Hultqvist (S), Hanna Gunnarsson (V), Emma Berginger (MP)

Säkerhetsläget har inte varit så här spänt sedan andra världskriget. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har pågått i över två år. Det ryska angreppet på ett fredligt grannland är ett angrepp på själva den demokratiska grund som nationen Ukraina vilar på. Hela den europeiska säkerhetsordningen, baserad på FN-stadgans principer, internationell lag och rätt, är hotad.

Således ligger det i Europas och Sveriges intresse att fortsatt stötta Ukraina i kampen mot Ryssland och samtidigt stärka vår egen beredskap att stå upp för vår rätt till fred och frihet.

Utbyggnaden av svenskt försvar har stärkt vår säkerhet. I försvarsbesluten 2015 och 2020 lades grunden för detta.

Försvarsberedningens rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* från den 26 april 2024 är ett förslag som är en fortsättning på denna utveckling. Dels handlar det om fortsatta investeringar i svenskt försvar, dels om hur Sverige ska verka som Natoallierad. Ett starkt försvar är fredsbevarande och krigsavhållande.

Att samtliga partier i Försvarsberedningen skriver under rapporten är ett bra besked till svenska folket, allierade och omvärlden. Vi står bakom Försvarsberedningens ambitioner.

Överenskommelsen är dock inte fullständig. Försvarsberedningen har enats om en plan för utbyggnaden av det militära och civila försvaret, men inte om finansieringen av densamma. Det är en stor brist.

Dessutom är de ekonomiska underlag som Försvarsberedningen bygger sitt ekonomiska förslag på, enligt beredningen själv, ”behäftat med osäkerhet”. De ekonomiska underlagen är inte kvalitetssäkrade. I praktiken råder osäkerhet om både ekonomi och genomförbarhet.

Det finns många faktorer som påverkar Sveriges försvarsförmåga, utöver anslagen till det militära och civila försvaret. Standarden på exempelvis infrastruktur, sjukvård, beredskapslager, energiförsörjning och klimatåtgärder måste vara sådan att den håller för såväl freds- som krigstid.

Sverige blir inte säkrare om sådana kritiska samhällsfunktioner får stå tillbaka som en konsekvens av att de militära anslagen ökar. En gemensam inriktning för finansieringen av försvarsutbyggnaden är därmed nödvändig för att fullt ut garantera svenska folkets säkerhet.

I beredningens arbete har behovet av att Försvarsberedningen förhandlar om och når samsyn kring frågan om finansiering av försvarsutbyggnaden understrukits. Vi har dock inte fått gehör för frågan om en seriös förhandling, än mindre nått samsyn om finansieringen med regeringspartierna.

Eftersom en blocköverskridande överenskommelse om finansieringen av den inriktning som beredningen beslutat saknas, så vilar inte Försvarsberedningens förslag på en stabil grund.

Mot bakgrund av ovanstående, understryker vi följaktligen att:

- Utbyggnaden av svenskt försvar får inte ske på bekostnad av andra samhällsfunktioner som har bäring på svensk totalförsvarsförmåga. En beredskapsskatt är nödvändig för att fullfölja Försvarsberedningens förslag och samtidigt stärka Sveriges totalförsvar.
- Den samlade ekonomiska ramen får inte överskridas. I händelse av fördyringar måste omprioriteringar ske i planerade investeringar och verksamhet.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den
gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. Fö.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]