

# Skärpt läge

## – *aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden*

### Försvarsberedningens delrapport juni 2026

#### Sammandrag

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

#### **1. Uppdatering av det säkerhetspolitiska läget**

Det säkerhetspolitiska läget är fortsatt allvarligt och präglad av betydande osäkerhet. Det finns fortsatt en risk för snabb försämring med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet. I ett säkerhetspolitiskt omvälvande och formativt skede behöver Sverige vara förberett för fortsatta förändringar. Beredningen konstaterar att den säkerhetspolitiska situationen inte kommer att återgå till läget som rådde före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

Den geopolitiska maktkampen har ytterligare tilltagit sedan försvarsbeslutet antogs i december 2024 med märkbara konsekvenser såväl globalt som i Sveriges närområde. Flera stater både regionalt och globalt bryter öppet mot internationella normer och delar av den regelbaserade världsordningen. Multilaterala samarbeten och institutioner undergrävs. Ryssland och Kina förordar en värld styrd av stormakter med intressesfärer, där andra staters suveränitet och territoriella integritet inte respekteras.

Att upprätthålla den regelbaserade världsordningen med FN-stadgan som grund och respekt för folkrätten utgör centrala och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige. I en tid där dessa principer urholkas ska Sverige fortsatt verka för internationella samarbeten med FN i en central roll, liksom för att staters territoriella integritet och suveränitet, inklusive rätten att välja sin egen säkerhetspolitik, respekteras. Sammanhållning mellan allierade och partner i Nato såväl som EU som delar värderingar och respekterar folkrätten och synen på internationellt samarbete blir än viktigare. Försvarsberedningen betonar att det ligger i svenskt intresse att ytterligare fördjupa samarbetet med likasinnade såväl i närområdet som i övriga Europa och globalt.

USA är idag avgörande för svensk och europeisk säkerhet och välbästand. Sveriges bilaterala relation med USA är bred och långsiktig. Samtidigt förändras Europas relation med USA. Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken har under nuvarande administration kraftigt förändrats. Agerandet präglas i större utsträckning av oförutsebarhet, snabba förändringar, transaktionalism, hårdare retorik och en ökad benägenhet att på egen hand nyttja militära maktmedel, vilket vid vissa tillfällen saknat stöd i folkrätten.

Handelskonflikter och en hårdnande konkurrens om teknik och råvaror har inneburit att den säkerhetspolitiska betydelsen av handel, konkurrenskraft, tillväxt och ekonomisk säkerhet blivit tydligare.

Den hårdnande geopolitiska maktkampen gör det svårare att hantera gränsöverskridande hot och globala utmaningar, exempelvis klimatförändringarna och dess konsekvenser. Klimatförändringar utgör ett hot i sig och ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar existerande konflikter. Om kraftfulla åtgärder inte vidtas för att snabbt minska de globala utsläppen av växthusgaser kommer 1,5-gradersmålet att överskridas, vilket kan accelerera negativa konsekvenser.

Den snabba tekniska utvecklingen, till exempel inom artificiell intelligens (AI), får alltmer påtagliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Tillgång till och förmåga att tillämpa framväxande teknik blir alltmer avgörande för militära och ekonomiska maktförhållanden.

Ryssland är det dimensionerande hotet mot Sverige och Nato. Rysslands målsättning att dominera och kontrollera Ukraina som stat, uppfattning om att befinna sig i en långvarig konflikt med väst och västerländska värderingar, samt ambition att förändra den europeiska säkerhetsordningen och den regelbaserade världsordningen ligger fast. Försvarsberedningen ser en risk att konfrontationen mellan Ryssland och Europa ytterligare fördjupas.

Försvarsberedningen understryker att hotet från Ryssland kommer att kvarstå under lång tid. Landet fortsätter sin militära förmågeökning och bedriver fyra år efter den fullskaliga invasionen sin krigföring i Ukraina med oförminskad kraft. Ryssland har sedan 2024 ytterligare ökat försvarsutgifterna och anpassat ekonomin inför en långsiktig konfrontation med väst. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, ska således utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret. Allvaret i det säkerhetspolitiska läget förstärker vikten av att skyndsamt fortsätta upprustningen av det svenska totalförsvaret.

Hotet från Ryssland inbegriper såväl militära som icke-militära medel. Sverige och allierade utsätts i ökad utsträckning för hybrida hot och angrepp från ryska aktörer och situationen kan försämrats ytterligare. Rysslands nyttjande av hybrida medel präglas av allt större riskbenägenhet och vårdslöshet. Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp behöver stärkas. Sveriges motståndskraft måste stärkas ytterligare. För detta krävs att förmågan i både det civila och det militära försvaret fortsätter att öka skyndsamt.

Stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik och av motverkanspolitiken i förhållande till Ryssland. För att stärka totalförsvaret och stödja Ukraina långsiktigt måste Sverige ha beredskap att avsätta avsevärda resurser över lång tid, även efter ett eventuellt upphörande av direkta krigshandlingar.

Motverkanspolitiken genomsyrar en lång rad områden, bland annat upprustningen av Sveriges totalförsvaret, Sveriges integration i Nato, fördjupade försvars- och säkerhetssamarbeten med våra partner, stödet till Ukraina, ökad press på Ryssland inklusive genom sanktioner, åtgärder mot länder som möjliggör Rysslands aggression och stärkandet av Sveriges motståndskraft. Natos avskräckning och kollektiva försvar är bärande pelare i motverkanspolitiken. EU är avgörande för att säkra ett långsiktigt och omfattande stöd till Ukraina och för en kraftfull sanktionspolitik gentemot Ryssland.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret ska, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, vara inriktad mot att försvara Sverige och medverka till att försvara allierade mot väpnade angrepp. Mot bakgrund av de senaste decenniernas snabba och omfattande

säkerhetspolitiska förändringar anser Försvärsberedningen att denna inriktning om tillräcklig nationell förmåga ska gälla långsiktigt och över tid, även i längre perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvärsförmåga först när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

Tillsammans med tillväxten av förmågan inom totalförsväret och Sveriges integration i Nato är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina. Försvärsberedningen betonar att för att stärka totalförsväret och stödja Ukraina långsiktigt måste Sverige ha beredskap att avsätta avsevärda resurser över lång tid, även efter ett eventuellt upphörande av direkta krigshandlingar.

Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Sverige försvaras bäst inom Nato.

Sedan försvärsbeslutet antogs i december 2024 har Sveriges integration i Nato och svenskt deltagande i försvärsalliansens aktiviteter och planering fortskridit i linje med de utgångspunkter för Sveriges roll som allierad som försvärsbeslutet redogör för. Sveriges överordnade intresse som allierad är att upprätthålla den politiska och militära trovärdigheten i Natos artikel 5. Integreeringen av Finland och Sverige i Nato, samt Natos förstärkta åtgärder för avskräckning och försvar, har stärkt alliansen och Sveriges säkerhet.

Inom Nato har den sedan länge påkallade omfördelningen av försvärsansträngningarna, kallad bördefördelning, mellan allierade påbörjats och kommer under de närmaste åren accelerera.

Försvärsberedningen understryker den transatlantiska länkens, inklusive den amerikanska utsträckta strategiska avskräckningens, fortsatt avgörande betydelse för europeisk säkerhet. Försvärsberedningen konstaterar samtidigt att Europa måste ta ett avsevärt större ansvar för den egna säkerheten, och tydliggöra de fördelar samtliga allierade har av en stark försvärsallians och transatlantiskt samarbete. Beredningens syn på USA som en central allierad och bilateral partner består. Parallellt anser beredningen att den bilaterala relationen ska fortsätta utvecklas i linje med svenska intressen och prioriteringar.

Europa måste bära huvudansvaret för de konventionella styrkor som krävs för försväret av Nato. USA:s militära engagemang, såväl konventionellt som nukleärt, är dock fortsatt av avgörande betydelse, även om USA har aviserat att det amerikanska bidraget med konventionella styrkor för försväret av Europa kommer att reduceras. USA anger att man fortsatt kommer att upprätthålla den utsträckta nukleära avskräckningen. Försvärsberedningen anser att Sverige ska axla sin del av detta ansvar och agera för en ordnad, solidarisk och gradvis omfördelning av försvärsansträngningarna inom alliansen.

Med Ryssland som dimensionerande hot och den transatlantiska länken stadd i förändring behöver Europa stärka både sin försvärsförmåga, konkurrenskraft och geopolitiska roll. Ett större ansvarstagande för den egna säkerheten leder också till ett starkare Europa globalt. EU:s och övriga Europas betydelse för Sveriges säkerhet har ökat. Säkerhets- och försvärsarbetet i unionen utvecklas och det ligger i Sveriges intresse att aktivt engagera sig i, och påverka utformningen av, detta samarbete. Sverige bör även verka för att utveckla EU:s samarbeten och partnerskap med likasinnade inom och utom Europa. Kanadas utrikes- och säkerhetspolitik ger härvid nya förutsättningar och möjligheter till ett fördjupat samarbete

Mellanöstern är, som del av vårt södra grannskap, strategiskt viktig för både EU och Nato. Situationen har eskalerat snabbt efter att USA och Israel inledde sitt militära angrepp mot Iran, med följden att Iran attackerade flera länder i regionen och stängde Hormuzsundet. Såväl USA:s, Israels som Irans agerande strider mot FN-stadgan och saknar stöd i folkrätten.

Kriget har skapat stor osäkerhet, med betydande och potentiellt långsiktiga konsekvenser för världsekonomin inklusive energiförsörjningen, livsmedelstryggheten, inflationen och den globala handeln. Det påverkar hela den internationella ordningen och berör Europa på ett sätt som är svårt att förutse, särskilt ekonomiskt, men även rörande vår säkerhet. Konflikten riskerar exempelvis att gagna Ryssland – ekonomiskt genom stigande oljepriser och politiskt och militärt genom att avleda världssamfundets uppmärksamhet från Rysslands anfallskrig mot Ukraina och binda upp resurser i Mellanöstern.

Det försämrade globala säkerhetsläget har lett till att frågan om kärnvapnens roll har fått förnyad aktualitet. Multilateralt samarbete inom rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning är under stark press. Det är ett svenskt intresse att fortsätta värna och ge stöd till icke-spridningsfördraget (NPT) som utgör en hörnsten i arbetet för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen, och provstoppsavtalet (CTBT).

#### *Närområdet*

Bland länderna i närområdet råder en hög grad av säkerhetspolitisk samsyn, vilket återspeglas i ökade försvarsansträngningar och stöd till Ukraina. Sveriges och Finlands integration i Nato har fortsatt, liksom utvecklingen av Natos aktiviteter för avskräckning och åtgärder för försvar längs den norra och östra flanken.

I Östersjöregionen noteras återkommande sabotage, cyberangrepp, GNSS-störningar, kränkningar och andra incidenter med olika slags koppling till Ryssland. Rysslands riskbenägenhet och vårdslöshet har ökat. Ryssland bedöms de närmaste åren fortsätta att använda och utveckla metoder för hybrida operationer i syfte att påverka utvecklingen i Sveriges närområde utan att överstiga tröskeln för väpnat angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att hoten mot kritisk infrastruktur i hela konfliktskalan är allvarliga och att samhällsviktig verksamhet i händelse av krig kommer att vara mål för fientlig bekämpning.

Allierade som har en direkt gräns mot Ryssland befinner sig i ett särskilt utsatt läge för ryska aktioner. Sverige har inom alliansen en viktig roll i försvaret av Natos östra flank. Att allierades territorium i Östersjöområdet, inklusive öarna, kan försvaras och kontrolleras av allierade är centralt.

Flera drönarincidenter har under våren 2026 skett i Baltikum och Finland som en konsekvens av Rysslands krig mot Ukraina. I Polen, Litauen och Rumänien har drönarincidenter ägt rum i samband med rysk fjärrbekämpning.

Östersjöområdet är av stor vikt även för rysk handel, särskilt för exporten av fossila bränslen. Intäkter från export av olja och gas utgör den primära inkomstkällan för Rysslands krigföring i Ukraina. För att kringgå sanktionerna och fortsatt exportera till exempel råolja har Ryssland upprättat ett nätverk av fartyg med oklara ägarförhållanden. För att motverka denna exportmöjlighet har EU hittills sanktionslistat nästan 600 fartyg, flera strategiskt viktiga ryska oljehamnar och börjat rikta in sig på de personer och företag som möjliggör nätverket.

Försvarsberedningen betonar vikten av att, inom ramen för havsrätten och annan gällande rätt, vidta fortsatta åtgärder för att stoppa den ryska skuggflottan.

Inom Nato tar det svenska ansvarstagandet för närområdet sig uttryck i insatser som omfattar förband i mark-, sjö- och luftdomänerna samt stöd till säkerhetshöjande aktiviteter inom ramen för alliansens löpande aktiviteter och operationer. Sverige bidrar till Natos framskjutna närvaro (*Forward Land Forces*, FLF) i Lettland, aktiviteten *Baltic Sentry*, Natos stående marina styrkor, *Air Policing*, luftförsvarsoperationer i Polen, aktiviteten *Eastern Sentry* och det taktiska marinhögkvarteret i Rostock (*Commander Task Force Baltic*, CTF). Sverige är ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland (FLF Finland), och bidrar även till den under 2026 etablerade Natoaktiviteten *Arctic Sentry*.

Försvarsberedningen understryker vikten av att fortsätta fördjupa relationerna med allierade och partner i närområdet. Samarbetet inom de informella nordiska och nordisk-baltiska utrikes- och säkerhetspolitiska formaten med de fem nordiska länderna (N5) och de åtta nordisk-baltiska länderna (NB8) har intensifierats. Vad gäller det nordiska försvarssamarbetet har detta fördjupats ytterligare. Samarbetet fokuserar bland annat på möjliggörande av gemensamma operationer, försvarsmaterielsamarbete och förmågeutveckling med Natos förmågemål som utgångspunkt. Ett sådant samarbete ökar förutsättningarna för gemensamt operativt uppträdande och bör vara långsiktigt. Det är av stor vikt att Sverige tar ett ansvar för regionalt fördjupat samarbete inom ramen för Nato, vilket även bidrar till ett större djup i fråga om interoperabilitet.

Nordefco, Hagasamarbetet och den brittiskleda *Joint Expeditionary Force* (JEF) är exempel på för Sverige viktiga format. Även de bilaterala samarbetena med USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Polen är av särskild vikt för Sverige och närområdet. Försvarsberedningen betonar att det ligger i svenskt intresse att ytterligare fördjupa samarbetet med likasinnade i såväl närområdet, som Nordeuropa och globalt.

Arktis ökade säkerhetspolitiska och militärstrategiska betydelse speglas på ett konkret sätt i svensk säkerhets- och försvarspolitik. Sverige stödjer att Nato ökar sin närvaro och vaksamhet i den arktiska regionen. Inom alliansen agerar Sverige i samarbete med övriga arktiska Natoallierade. Sverige har en ledande roll i FLF Finland och bidrar till Natoaktiviteten *Arctic Sentry*.

#### *Ryssland och den ryska fullskaliga aggressionen av Ukraina*

Försvarsberedningen upprepar vikten av att fortsatt motverka Rysslands strategiska handlingsmöjligheter. Sverige, tillsammans med övriga allierade och partner, ska gå vidare med kraftfulla politiska, ekonomiska, diplomatiska, rättsliga och militära åtgärder för att motverka det ryska aggressiva agerandet. Detta inkluderar åtgärder för avskräckning och försvar, ansvarsutkrävande, omfattande sanktioner samt politisk och ekonomisk isolering samt stödet till Ukraina.

Den inrikespolitiska repressionen i Ryssland har ökat sedan 2024. Allt fler delar av det ryska samhället berörs av ideologisk kontroll och en utvecklad krigspropaganda i syfte att förbereda folket på en långvarig och krävande konfrontation med väst. Det ryska narrativet gör gällande att Ryssland ofrånkomligt kommer att vinna kriget i Ukraina, antingen med militära

medel eller genom förhandlingar. Samtidigt har Ryssland lidit stora förluster i manskap och materiel samt gjort förhållandevis små militära landvinningar.

Försvarsberedningen betonar att utgången av kriget blir avgörande för hur säkerheten i Europa gestaltar sig i framtiden. Om Ryssland skulle lyckas med att uppnå sina mål skulle det innebära ett grundskott mot den europeiska säkerhetsordningen och påverka den globala säkerheten och maktbalansen.

Försvarsberedningen understryker att ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina är vår främsta möjlighet att motverka Rysslands handlingsmöjligheter. Ett starkt internationellt stöd kommer även fortsättningsvis att ställa höga krav på enighet, robusthet och beslutsamhet från de länder som stödjer Ukraina. Långsiktig uthållighet är av väsentlig betydelse och kommer så att förbli även efter ett upphörande av direkta krigshandlingar. Västs och EU:s fortsatta sammanhållning är en central faktor för denna uthållighet i såväl sanktionerna mot Ryssland som stödet till Ukraina. Försvarsberedningen ser behov av en jämnare fördelning av utgifterna bland de länder som stöder Ukraina. Försvarsberedningen anser att fler länder bör öka sitt stöd.

Försvarsberedningen konstaterar att Ukraina utvecklats till en betydande säkerhetspolitisk aktör och partner i Europa, och har unika och mycket omfattande militära erfarenheter från att försvara sig mot Ryssland.

Vid sidan av det löpande stödet är EU:s viktigaste bidrag till Ukrainas långsiktiga säkerhet en trovärdig EU-anslutningsprocess och EU-medlemskap. Försvarsberedningen anser att Sverige aktivt ska bidra till att Ukraina ska bli medlem i EU och Nato. Framtida ukrainskt medlemskap i EU och Nato skulle stärka europeisk säkerhet och bidra till utvecklingen i Ukraina.

#### *Europas globala aktörskap och EU-samarbetet*

Med Ryssland som dimensionerande hot och den transatlantiska länken stadd i förändring konstaterar Försvarsberedningen att det är av avgörande betydelse att Europa både stärker sin försvarsförmåga, konkurrenskraft och geopolitiska roll. Ett större ansvarstagande för den egna säkerheten leder också till ett starkare Europa globalt.

Det finns ingen annan multinationell aktör som matchar EU:s samlade verktyg inom diplomati, handel, bistånd, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, sanktioner och i förekommande fall utvidgningsprocessen. Genom att på bästa sätt kombinera och stärka dessa verktyg kan EU spela en viktig roll i stärkandet av säkerheten, motståndskraften och stabiliteten i Europa, i dess grannskap och globalt för att värna folkrätt, fred och säkerhet.

Europas länder har påbörjat stärkandet av sina nationella försvarsmakter och övergången till att ta ett större ansvar inom Nato. Europa axlar huvudansvaret för stödet till Ukraina och Europa har de senaste åren visat sig förmöget att agera kollektivt och kraftfullt när våra intressen har varit hotade. EU är Sveriges främsta utrikespolitiska arena och unionens betydelse för Sveriges säkerhet har ökat. Europas länder har påbörjat stärkandet av sina nationella försvarsmakter och övergången till att ta ett större ansvar inom Nato. Europa axlar huvudansvaret för stödet till Ukraina och Europa har de senaste åren visat sig förmöget att agera kollektivt och kraftfullt när våra intressen har varit hotade.

Försvarsindustriella frågor och förmågeskapande åtgärder har de senaste åren kommit högre på den politiska agendan i Europa från att tidigare endast ha berörts i marginalen. Frågan om att radikalt öka den europeiska produktionskapaciteten, bryta kostnadskurvorna och stärka innovationskraften är viktigt för Natos förmåga att göra avskräckningen trovärdig. Försvarsberedningen understryker att EU och de enskilda länderna har en central roll i detta arbete.

Försvarsberedningen understryker EU:s centrala roll i såväl det fortsatta stödet till Ukraina, som i helheten av motverkanspolitiken mot Ryssland. Som beredningen tidigare redogjort för har EU:s svar på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina varit historiskt för unionen sett till såväl omfattning som hastighet, med betydande politiskt, ekonomiskt, humanitärt och militärt stöd till Ukraina samt sanktioner mot Ryssland och Belarus. Försvarsberedningen understryker EU:s centrala roll i såväl det fortsatta stödet till Ukraina, som i helheten av motverkanspolitiken mot Ryssland.

Som Försvarsberedningen tidigare framhållit bör Sverige även fortsatt ha en aktiv och pådrivande roll för ett enigt, starkt, förutsägbart och långsiktigt EU-stöd till Ukraina, militärt såväl som politiskt, ekonomiskt och humanitärt, liksom för skärpta sanktioner mot Ryssland. Sverige ska fortsatt arbeta för en lösning där de frysta ryska tillgångarna kan användas för att finansiera stöd till Ukraina. Behovet av extern finansiering är stort och långsiktigt.

Det oförutsägbara geopolitiska läget ökar behovet av att samarbeta mer med andra. Flera länder och regioner utanför Europa blickar mot EU för partnerskap. Försvarsberedningen konstaterar att EU får ytterligare inflytande genom att fördjupa samarbetet inom Europa, med Kanada och andra likasinnade länder.

#### *Det amerikanska engagemanget i Europa*

USA har sedan andra världskrigets slut utgjort den yttersta garanten för Europas säkerhet. USA:s konventionella militära förmåga utgör stommen i Nato. Den utsträckta strategiska avskräckningen, baserad på den samlade konventionella och nukleära förmågan, har varit och är alltså av avgörande betydelse för Europas och Sveriges säkerhet. Samtidigt förändras Europas relation med USA. Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken genomgår en förskjutning av fokus mot den västra hemisfären och den indopacifiska regionen. Denna förändring har accentuerats under nuvarande administration. Agerandet har till del också präglats av större oförutsebarhet, snabba förändringar, transaktionalism och hårdare retorik, och har vid vissa tillfällen saknat stöd i folkrätten.

Sveriges relation till USA är, och förblir, bred och långsiktig. Beredningens syn på USA som en central allierad och bilateral partner består. Försvarsberedningen understryker den transatlantiska länkens, inklusive den amerikanska utsträckta strategiska avskräckningens, fortsatta avgörande betydelse för europeisk säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Europas relation med USA går in i en annan tid. Det ligger i Europas intresse att ta ett väsentligt större ansvar för den egna säkerheten, och att tydliggöra de fördelar samtliga allierade har av en stark försvarsallians och transatlantiskt samarbete. Parallellt anser beredningen att den bilaterala relationen ska fortsätta utvecklas i linje med svenska intressen och prioriteringar.

Trumpadministrationen har kraftigt förändrat USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska utgångspunkter och prioriteringar med en ökad tonvikt på den västra hemisfären och försvar

av det egna hemlandet. I den nationella säkerhetsstrategin framförs kritik bland annat mot Europas ekonomiska politik, demokratiska utveckling, yttrandefrihet och migrationspolitik. Samtidigt konstateras att Europa fortsatt är av strategisk vikt för USA i vissa avseenden. Ryssland beskrivs som ett bestående men hanterbart hot främst mot Natos östliga medlemsländer. Att hantera det konventionella hotet från Ryssland ses framför allt som Europas ansvar, samtidigt som USA bibehåller sitt ansvar för kärnvapenavskräckning.

Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiska omläggning har även inneburit ett förändrat förhållningssätt till allierade. Krav på ett större europeiskt säkerhetsansvar har framförts konsekvent av tidigare administrationer under lång tid, men nuvarande agerande och retorik är i många hänseenden nytt i förhållande till tidigare och kommer att innebära konkreta förändringar i amerikanska styrkedispositioner.

I slutet av 2025 återkom den nuvarande amerikanska administrationen till de krav på Grönland som den signalerade redan vid sitt tillträde samma år. USA hotade därmed Danmarks suveränitet och territoriella integritet. Sverige står fullt ut bakom Danmarks territoriella integritet och det grönländska folkets rätt till självbestämmande. Försvarsberedningen betonar i detta sammanhang återigen vikten av att upprätthålla den regelbaserade världsordningen och respekten för folkrätten.

Försvarsberedningen noterar förändringarna i den amerikanska administrationens inställning till Ryssland som den kommer till uttryck i de nya säkerhets- och försvarsstrategierna och i den politik som förts sedan tillträdet. USA:s engagemang för gemensamma sanktionsåtgärder och sanktioner som påtryckningsmedel mot Ryssland har avtagit men bilden är inte entydig.

Beredningen understryker att den utrikes- och säkerhetspolitiska riktning och det transatlantiska engagemang som USA väljer under kommande år kommer att ha stor betydelse för svensk och europeisk säkerhet. Ett större europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten utgör en viktig del i den långsiktiga relationen med USA.

#### *Det militärstrategiska läget*

På Natos toppmöte i Haag 2025 enades alliansen om ett nytt åtagande om att samtliga allierade senast 2035 ska avsätta 5 procent av BNP årligen till utgifter för grundläggande militära krav samt försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter. Beslutet togs för att möta hotet från Ryssland mot euroatlantisk säkerhet och hotet från terrorism. Beslutet innebär att samtliga allierade senast 2035 årligen ska avsätta minst 3,5 procent av BNP i enlighet med Natos överenskomna definition av försvarsutgifter för att resursätta grundläggande militära krav (*core defence requirements*) och för att uppfylla Natos förmågemål. Härutöver ska upp till 1,5 procent av BNP årligen omfatta bland annat skydd av kritisk infrastruktur och informations- och kommunikationssystem, åtgärder för att stärka samhällets resiliens och civila beredskap samt satsningar på innovation och en stärkt försvarsindustriell bas. Samma år tilldelades de allierade väsentligt mer krävande förmågemål. Europeiska allierade behöver därutöver anpassa sina stridskrafter till en situation där de amerikanska åtagandena för Natos försvar är föremål för omdispositioner och det konventionella försvaret av Europa i första hand blir en uppgift för de europeiska allierade. Denna process har inletts men kommer att i jämförelse med nuvarande åtaganden ställa högre krav på Sverige, övriga europeiska allierade och Kanada.

Ryssland ökar gradvis sin militära förmåga i Sveriges närområde. Försvarsberedningen bedömer att Rysslands agerande i och utanför Ukraina även fortsättningsvis kommer att präglas av hög politisk och militär riskbenägenhet samt hög acceptans för egna förluster.

Ryska militära framstötter, till exempel för att testa Natos sammanhållning och trovärdigheten i artikel fem, skulle kunna ske i relativ närtid om man i Kreml bedömer att de politiska förhållandena är gynnsamma, även om de militära styrkeförhållandena inte uppfyller traditionella krav för ett angrepp.

En reorganisering och utökning av de ryska markstridskrafterna har påbörjats men kan fullföljas först efter ett eventuellt upphörande av den aktiva ryska krigföringen i Ukraina. Det innebär att det kan ta ett eller flera år innan nya markoperationer i större skala kan igångsättas. Återuppbyggnaden har dock inletts och sker mot bakgrund av flera års krigserfarenheter mot en kvalificerad motståndare. Vidare är viktiga delar av de ryska väpnade styrkorna relativt opåverkade av kriget, framför allt resurser för hybridkrigföring, flygstridskrafter, marina stridskrafter (utom i Svarta havet) samt fjärrstridsmedel inklusive kärnvapen.

## 2. Natomedlemskapet

Sveriges medlemskap i Nato grundas på övertygelsen att vår säkerhet bäst försvaras inom ramen för en allians med likasinnade. Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en grundsten i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det försämrade säkerhetsläget i Europa har Natos verksamhet inriktats på stärkt försvarsförmåga och på stöd till Ukraina.

En rättvis fördelning av försvarsansträngningarna (*burden sharing*) mellan de allierade är centralt för att bland annat stärka sammanhållningen i alliansen. USA strävar efter att åstadkomma en fördelning av försvarsansträngningarna där europeiska allierade i högre grad tar ansvar för försvaret av Europa. Europeiska allierade behöver därför utöka, anpassa och utveckla sina stridskrafter till en situation där de amerikanska åtagandena för Natos försvar är föremål för omdispositioner och det konventionella försvaret av Europa i första hand blir en angelägenhet för de europeiska allierade. Det gäller både försvarsutgifter och militära förmågor och väntas successivt också påverka bemanningen i Natos militära strukturer. Sedan den nuvarande amerikanska presidentadministrationen tillträdde har USA i högre grad än tidigare gjort detta så kallade bördeskifte till en huvudprioritering och krävt att processen accelereras. USA har samtidigt upprepat att man även fortsatt avser stå för den utsträckta kärnvapenavskräckningen och vissa kritiska förmågor.

Försvarsberedningen betonar vikten av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den gemensamma säkerheten och att det konventionella försvaret av Europa fortsättningsvis i ökande grad måste ses som ett ansvar främst för europeiska allierade. Som allierad ska Sverige axla sin del av detta ansvar och agera för en ordnad, solidarisk och gradvis omfördelning av försvarsansträngningarna. Detta utgör samtidigt en investering i den transatlantiska länken och i samarbetet med USA.

I ljuset av denna förändring behöver Natos försvar anpassas. De allierade behöver inleda ett arbete om hur Nato, med ett förändrat stöd av konventionella amerikanska stridskrafter,

ska säkerställa ett starkt försvar av Europa och därmed trygga den konventionella delen av avskräckningen. Ett utdraget krig med Ryssland ska vara dimensionerande för ett sådant försvar och beakta de europeiska allierades och Kanadas särskilda förutsättningar och begränsningar, bland annat geografiskt, tekniskt, industriellt och resursmässigt. Ett sådant försvar där Europa tar mer ansvar kan inte helt utgå från den globala stormakten USA:s koncept för krigföring med en kvalificerad motståndare. Samtidigt är det en förutsättning för den samlade förmågan att interoperabiliteten med USA kan upprätthållas.

Försvarsberedningen understryker också vikten av att denna ombalansering blir proportionerlig och att alla allierade tar sitt ansvar väl medveten om att försvarsutgifterna för europeiska länder därmed behöver öka för att nå åtagandena i Haagöverenskommelsen. Det är en förutsättning för att uppnå Natos samlade krav på försvarsförmåga och viktigt för att bibehålla enigheten inom alliansen. Sverige är ett av de länder som genom sitt geografiska läge har mycket att förlora om europeiska allierades försvarsansträngningar urvattnas.

Som en följd av det hot alliansen bedömer att Ryssland utgör har Nato successivt förstärkt det kollektiva försvaret genom att vidta en rad åtgärder för att förstärka alliansens förmåga, bland annat genom att besluta om nya regionala försvarsplaner, utökad närvaro längs den östra flanken, en ny styrkmodell samt en förstärkt ledningsstruktur. På den marina sidan genomför Nato aktiviteten *Baltic Sentry* i Östersjön med syftet att förstärka sjöövervakningen och avskräcka från sabotage av kritisk undervattensinfrastruktur. Efter upprepade kränkningar av allierades luftrum under 2025 lanserades luftförsvarsaktiviteten *Eastern Sentry* och mot bakgrund av säkerhetsutmaningar i Arktis inleddes aktiviteten *Arctic Sentry* i februari 2026.

Nato har sedan 2016 etablerat åtta multinationella stridsgrupper (*Forward Land Forces*, FLF) längs sin östra flank. De åtta stridsgrupperna i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern utgör Natos framskjutna närvaro och de kan vid behov utökas till brigadstorlek i vart och ett av dessa länder. Sverige deltar i FLF Lettland.

Vid Natos toppmöte i Washington 2024 enades alliansen om att etablera en framskjuten närvaro i Finland. Sverige är ramverksnation och leder denna framskjutna stridsgrupp (*Forward Land Force Finland – FLF Finland*). Stridsgruppen bidrar till att stärka alliansens förmåga och avskräckning på den norra flanken. Under 2026 etableras stridsgruppen och den kommer därefter att utvecklas successivt under kommande år. Som ramverksnation har Sverige ett särskilt ansvar för resurssättning av styrkan. Den svenska bataljonsstridsgrupp som utgör kärnan i den styrka som ska verka i Finland kommer att vara utgångsgrupperad i Boden. Ett multinationellt stabselement kommer att finnas i Rovaniemi.

Natos avskräckning och kollektiva försvar underbyggs av alliansens förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP). Syftet med NDPP är att harmonisera de allierades nationella förmågeplanering och förmågeutveckling och således tillgängliggöra militära förmågor för att genomföra Natos kärnuppgifter. Inom NDPP understryks även civil förmåga att motstå angrepp och stötta militära operationer. NDPP är en fyraårig cykel och innebär ett samarbete mellan Natos staber och enskilda nationer genom hela cykeln.

För Sveriges del omfattar Natos förmågemål 2025 samtliga försvarsgrenar och försvarsmaktsgemensamma funktioner. I perioden fram till 2031 omfattar förmågemålen som tilldelats Sverige av de övriga allierade följande huvudpunkter:

- Utveckla en multinationell divisionsledning med tillhörande divisionsförband i samverkan med Norge.
- Utveckla tre tunga infanteribrigader och en lätt infanteribrigad.
- Förbättra marinens interoperabilitet och dess förmåga att omgruppera.
- Förbättra flygvapnets interoperabilitet, beredskap och förmåga att omgruppera.
- Utveckla förmågan att bidra till och verka i integrerat luft- och robotförsvar inklusive luftvärnsförband.
- Utveckla förmågan att möjliggöra militära operationer i regionen samt tillhandahålla värdlandsstöd.

I perioden efter 2031 omfattar förmågemålen följande huvudpunkter:

- Utveckla digitalt understödda krigsförband, kapabla att genomföra fullt interoperabla multidomänoperationer.
- Utveckla markförbandens rörlighet, eldkraft och sensorer.
- Slutföra återstående krav för luftvärnsförbanden.
- Utveckla den framtida förmågan till ubåtsjakt inklusive med sjöoperativ helikopter.
- Fortsatt utveckling av flygvapnet med fokus på tillförsel av nya förmågor som lufttankning, nedhållande av fientligt luftförsvar och utökad bekämpningsräckvidd.

Förmågemålen innebär också behov av omfattande ammunitionsanskaffning. De förmågemål som har tilldelats Sverige ligger i linje med den krigsorganisation riksdagen beslutade i december 2024. Krigsorganisationen utgör således grunden för förmågemålen. Jämfört med ambitionen i försvarsbeslutet krävs det dock resursförstärkningar för att förmågemålen ska kunna uppnås inom givna tidsramar avseende konkret innehåll och ambition. Inriktningen som aviserats i budgetpropositionen för 2026 om ökade resurser till det militära försvaret 2026–2035 medger resursförstärkningar för att till del hantera detta.

Försvarsberedningen understryker att medlemskapet i Nato innebär höga krav på att uppfyllda och samövade krigsförband kan ställas till alliansens förfogande. Det allvarliga omvärldsläget innebär att en ökning av takten i krigsförbandsproduktionen fortsatt måste prioriteras. Det behövs för att kunna säkerställa att alliansen har de krigsförband som behövs för att genomföra operationsplanerna och för att kunna verka krigsavhållande. Förmågan att mobilisera inom fastställda krav utgör en förutsättning för att Sverige ska kunna bidra till det kollektiva försvaret.

Militära styrkor är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppdrag, bland annat vad gäller transporter, samband, energi och grundläggande förnödenheter som till exempel livsmedel och dricksvatten. De civila åtgärderna och förberedelserna syftar till att säkerställa att dessa områden kan motstå angrepp eller störningar och fortsatt ge stöd till Natos militära operationer. Under senare år har de allierade successivt enats om att fördjupa och stärka inriktningen för arbetet med samhällets motståndskraft och civila beredskap.

### *Sveriges integrering i Nato*

Den svenska förmågan att stödja andra allierade, bland annat genom värdlandsstöd, är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning.

Sverige har sedan Natointrädet bidragit till att stärka Natos kollektiva försvar, och därmed till den samlade avskräckningsförmågan. Det har skett genom fortsatt integrering i Natos planverk och strukturer, samt genom konkreta bidrag till Natos operationer och andra aktiviteter. Genom svensk Rysslandskompetens har Sverige också fått genomslag i utformningen av Natos Rysslandspolitik.

Försvarsberedningen understryker att Sveriges geostrategiska läge och säkerhetspolitiska intressen fortsatt ska utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad, så som angavs i rapporten *Alvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*(ds 2023:19) och i försvarsbeslutet 2024. En huvuduppgift är att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa i enlighet med den gemensamma operationsplaneringen. I detta ingår ett solidariskt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens utpräglad i dessa miljöer kräver.

Utifrån ovanstående har Sverige etablerat en tydlig profil inom alliansen som en medlem som på ett trovärdigt sätt bidrar till den gemensamma säkerheten. Beredskap att med kort framförhållning bidra med förmågor och resurser till högprioriterade initiativ och operationer samt till det Ukrainastöd som samordnas via Nato har bidragit till att stärka Sveriges inflytande.

Sverige är pådrivande för att alliansen inom ramen för sitt ansvarsområde ska vidta och samordna åtgärder som motverkar Rysslands maktambitioner. Natos samlade försvars- och avskräckningsförmåga är en central del i alliansens motverkanspolitik.

Sverige har verkat för att bibehålla sammanhållningen i alliansen och möta hotet från Ryssland genom att arbeta för att Europa och Kanada tar ett större ansvar för den gemensamma säkerheten. Sverige har därutöver prioriterat Natos stöd till Ukraina och verkar för att Nato förblir en central aktör i stödet till Ukraina. Natoinitiativet PURL som innebär att allierade och partnerländer kan betala för paket med amerikansk försvarsmateriel till Ukraina, kommer att behöva utökas och fler allierade behöver bidra.

De svenska militära bidragen till Nato har omfattat förband i mark-, sjö- och luftdomänerna samt stöd till säkerhetshöjande operationer inom ramen för alliansens löpande aktiviteter och operationer. Under 2025 bidrog Sverige till den multinationella brigaden i Lettland (*FLF Latvia*), Natos stående marina styrkor, det gemensamma marina initiativet i Östersjön (*Baltic Sentry*), Natos gemensamma luftrumsövervakning med stridsflyg (*Air Policing*), luftförsvarsoperationen i Polen och den gemensamma Natoaktiviteten för att skydda medlemsstaternas östra flank mot bland annat obemannade flygfarkoster (*Eastern Sentry*). Under 2026 har Sverige roterat ett nytt markförband till FLF i Lettland, deltagit i luftrumsövervakning över Island (*Air Policing*), bidragit med bland annat stridsflyg till Natos aktivitet i Arktis (*Arctic Sentry*) samt fortsatt lämna stöd till *Baltic Sentry* i Östersjön. Sverige bidrar fortsatt till det kollektiva försvaret med Försvarsmaktens krigsorganisation till Natos styrkemodell (*NATO Force Model*). Som ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland (*FLF Finland*) leder Sverige arbetet i nära samråd med värdnationen Finland, Natos militära myndigheter och

allierade. Sverige har också tillsammans med övriga arktiska allierade och likasinnade verkat för ett ökat fokus på den strategiska betydelsen av Arktis och Nordkalotten och för en stärkt roll för Nato.

Alliansen kommer fortsatt att sättas på prov på inom hybridområdet. Ryssland är en aggressiv aktör på detta område och kommer fortsatt att utsätta allierade för påverkan under gränsen för väpnat angrepp. Även hybridoperationer mot allierade kan nå nivån av väpnat angrepp och leda till åberopande av artikel 5. Som allierad bidrar Sverige till Natos arbete med att hantera den breda hotbilden.

### **3. Totalförsvaret**

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaret bygger på samhällets samlade resurser.

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

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av befolkningen i Sverige. Alla och envar har en roll att fylla i totalförsvaret. Ukraina har tydligt visat hur befolkningens motståndskraft och försvarsvilja är avgörande för att stå emot ett angrepp. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är en nödvändig förutsättning för ett trovärdigt totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att det är ett vitalt nationellt säkerhetsintresse 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.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret ska, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, vara inriktad mot att försvara Sverige och medverka till att försvara allierade mot väpnade angrepp. Det stärker även vår förmåga att hantera kriser i fredstid.

Mot bakgrund av de senaste decenniernas snabba och omfattande säkerhetspolitiska förändringar anser Försvarsberedningen att denna inriktning om tillräcklig nationell förmåga ska gälla långsiktigt och över tid, även i längre perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvarsförmåga först när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

Totalförsvaret ska ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande och därmed förebyggande och fredsbevarande. Ett starkt svenskt totalförsvaret med en trovärdig försvarsförmåga stärker Natos kollektiva försvar och därmed den samlade avskräckningsförmågan. Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar till den krigsavhållande effekten.

Allvaret i det säkerhetspolitiska läget understryker vikten av att skyndsamt fortsätta uppbyggnaden av totalförsvaret. För att nå en relevant samlad totalförsvarsförmåga kommer en fortsatt målmedvetenhet och uthållighet att krävas. Det är nödvändigt att uppbyggnaden av totalförsvaret tillmäts stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs. Betydande medel tillförs det militära och civila försvaret under

försvarsbeslutsperioden 2025–2030. Med en ökad ambitionsnivå och ekonomiska tillskott krävs att tillförda medel används effektivt och leder till avsedd effekt.

Att förverkliga den försvarspolitiska inriktning som utarbetats i bred politisk enighet utgör en grund för såväl försvarspropositionen som för Försvarsberedningens arbete. Försvarsberedningen kan konstatera att uppbyggnaden av totalförsvaret brådskar och vilar på en bred politisk grund. Försvarsberedningen anser att denna enighet utgör en styrka. En bred politisk grund ger även stabilitet och förutsättningar för långsiktig planering och en fortsatt tillväxt inom totalförsvaret över mandatperioderna. Försvarsberedningen ser det som en styrka att totalförsvarssatsningarna i en budgetproposition inte har en tydlig partipolitisk inriktning utan bygger på en politisk samsyn.

Inriktningen idag är att det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret, ska 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. Som Försvarsberedningen tidigare konstaterat ger de tre månaderna samhället tid för omställning till krigstida förhållanden.

I försvarsbeslutet 2024 fastställde regeringen de grundläggande beredskapskraven för det militära försvaret. Dessa innebär att Försvarsmakten med hela krigsorganisationen ska kunna lösa krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Utgående från dessa av regeringen fastställda beredskapskrav har Försvarsmakten under 2025 fastställt ett nytt beredskapssystem som är kompatibelt med de beredskapskrav som antagits bland de allierade i Nato.

Beredskapshöjningar är ofta en förutsättning för att kunna få mer omfattande stöd från det civila till det militära försvaret. Det svenska regelverket för höjd beredskap förutsätter planering, i det militära såväl som det civila försvaret, med olika beredskapssteg för olika situationer.

Beslut om beredskapshöjningar som ett resultat av förändringar i det säkerhetspolitiska läget är ett politiskt ansvar. Regeringen får, i enlighet med reglerna i 15 kapitlet i regeringsformen samt i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vad som utgör krig eller krigsfara finns inte definierat i författningstext utan faller i sista hand tillbaka på en bedömning av regeringen. Av förarbetena framgår att de vida gränserna för regeringens handlande motiveras av de mycket speciella situationer i vilka beslut om höjd beredskap är tänkt att fattas.

Försvarsberedningen anser att det finns skäl att överväga en översyn av den så kallade fullmaktstagstiftningen i syfte att analysera om regelverket i någon del behöver justeras för att möta det nutida samhällets förutsättningar samt om det finns behov att öppna upp för tillämpning även under allvarliga fredstida kriser.

#### 4. Det civila försvaret

Ett starkt civilt försvar dimensionerat för krig är viktigt för att totalförsvaret, som en del av Natos kollektiva försvar, ska kunna bidra till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande.

Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt och präglat av betydande osäkerhet. Det finns fortsatt en risk för snabb försämring med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet. Sverige måste fullt ut ta konsekvenserna av omvärldsläget i beaktande och agera genom ökat tempo och beslutsamhet i uppbyggnaden av det civila försvaret.

Förmågan inom det civila försvaret har sedan 2015, då totalförvarsplaneringen återupptogs, successivt stärkts. Återuppbyggnaden inleddes emellertid från en låg nivå och det dröjde till efter 2020 innan finansiella medel tillfördes i någon påtaglig omfattning. Det bör även noteras att den dimensionerande hotbilden och de kravställningar som det civila försvaret måste kunna möta har skärpts över tid.

Sedan försvarsbeslutet 2024 har det civila försvaret fortsatt att utvecklas. Ett flertal åtgärder har vidtagits och flera områden i det civila försvaret har stärkts inte minst ekonomiskt. Det återstår dock mycket arbete och det kan uppstå situationer som inverkar på genomförandet av beslutad inriktning. Uppbyggnaden är ännu inte tillräcklig för att möta de krav som ställs utifrån rådande säkerhetspolitiska läge.

Samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret ska kunna säkerställas genom en kombination av skyddsåtgärder och förmåga att återställa och reparera skadade eller utslagna verksamheter. I vissa fall kan skyddsåtgärderna bestå av ett aktivt skydd mot luftangrepp, i form av till exempel luftvärn. I den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens luftförsvarsförmåga, inklusive luftvärn, behöver hänsyn tas även till behovet av skydd av vissa särskilt viktiga civila objekt. I en krigssituation kommer ansvariga aktörer i totalförsvaret att behöva prioritera vilka civila och militära objekt som kan skyddas i ett givet läge.

I många fall kommer dock passiva skyddsåtgärder vara huvudalternativet. Försvarsberedningen konstaterar emellertid att det kommer vara omöjligt att skydda all samhällsviktig verksamhet. Det är därför av stor betydelse att förmågan att reparera och återställa funktionaliteten i skadad och utslagen kritisk infrastruktur skyndsamt stärks och utvecklas. Den samhällsviktiga verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret behöver identifieras så att åtgärder kan vidtas för att verksamheten ska kunna upprätthållas i krig.

### *Styrning och uppföljning av det civila försvaret*

De ekonomiska medel som tillförts det civila försvaret sedan försvarsbeslutet 2024 innebär substantiella tillskott. När resurserna till civilt försvar ökar måste samordning och överblick av finansieringen säkerställas. Med tydligare dimensionerande krav inom totalförsvaret skapas förutsättningar att ange mer konkreta mål som kan följas upp.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att fler beredskapsmyndigheter får i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder anpassade för respektive verksamhet med utgångspunkt i de krav som ställs på totalförsvaret. Därigenom får regeringen också bättre förutsättningar till styrning mot den beslutade ambitionsnivån för förmågan inom det civila försvaret. Ett arbete med att ta fram dimensionerande målbilder anpassade för respektive verksamhet bör kopplas samman med arbete att utveckla resultatindikatorer för det civila försvaret.

Försvarsberedningen erinrar om beredningens förslag i *Kraftsamlings* rörande införandet av en ny anslagsstruktur för det civila försvaret. Kraven på snabb tillväxt i totalförsvaret har sedan dess ökat ytterligare och betydande medel har tilldelats det civila försvaret. Försvarsberedningen bedömer att det fortfarande finns skäl att överväga hur den finansiella styrningen bäst utformas för att bidra till effektiv styrning och uppföljning av en skyndsam upprustning av det civila försvaret.

### *Ledningsstruktur och organisation*

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

Den beredskapsstruktur för det civila försvaret och samhällets krisberedskap som infördes 2022 innebär att grunden för att bygga en högre förmåga till del är på plats, men den behöver fortsätta att utvecklas.

Försvarsberedningen betonar vikten av att det finns en tydlig ledningsstruktur för det civila försvaret och att samspelet mellan det geografiska områdesansvaret och beredskapsmyndigheter på central nivå är tydligt. Utpekade myndigheter behöver förstärkta mandat för att kunna säkerställa samordning och prioritering inom olika samhällsområden och ledningsnivåer med geografiskt ansvar.

Vid sidan om den offentliga förvaltningen har verksamheter som bedrivs av privata aktörer stor betydelse för samhällets förmåga under höjd beredskap och krig. Det är angeläget att arbetet med att identifiera behovet av starkare och tydligare styrning av privata aktörer inom olika samhällsområden intensifieras och att regleringar anpassade efter områdenas förutsättningar tas fram.

En förutsättning för en effektiv ledningsstruktur är att den information som är nödvändig för att fatta beslut finns tillgänglig såväl i fred, kris och krig. Nödvändiga tekniska och fysiska förutsättningar för att dela information på ett robust och säkert sätt mellan aktörer i totalförsvaret är centralt.

Kommuner och regioner har en avgörande roll för att samhällets funktionalitet ska kunna säkerställas vid höjd beredskap och krig. Tydliggjorda krav på kommuners och regioners beredskapsplanering avseende stöd till det militära försvaret behöver omhändertas i det fortsatta arbetet.

Flera viktiga samhällsfunktioner har idag ingen hemvist i någon beredskapssektor. Det är nödvändigt att det inom dessa samhällsfunktioner finns ett utpekat planerings- och samordningsansvar för beredskapen.

### *Personalförsörjning*

Det är viktigt att beredskapsmyndigheter och andra aktörer i det civila försvaret fortsätter arbetet med att säkerställa en robust bemanning av sina krigsorganisationer med till exempel krigsplaceringar.

Totalförsvaret behöver ses som en helhet där de tillgängliga personalresurserna ska fördelas på ett rationellt sätt och behoven inom olika delar av totalförsvaret ska vägas mot varandra. I och med att civilplikten har återinförts och att allt fler individer krigsplaceras med anställningsavtal, uppdragsavtal eller avtal om frivillig tjänstgöring i totalförsvaret som grund ökar behovet av att tydliggöra förfarandet vid intressekonflikter mellan två bemanningsansvariga som vill ianspråka samma individ. Försvarsberedningen ser fortfarande behov av att en särskild beredskapssektor eller funktion för arbetskraftsförsörjning inrättas.

Det frivilliga engagemanget är en central del av såväl vårt demokratiska samhälle som den samlade försvarsförmågan och försvarsviljan. Frivilliga försvarsorganisationer ökar också intresse och kunskap inom för totalförsvaret viktiga områden. Det är viktigt att allmänhetens intresse och engagemang i de frivilliga försvarsorganisationerna omhändertas. De frivilliga försvarsorganisationerna behöver relevant infrastruktur för att bedriva sin verksamhet. Avtalspersonal som har en roll i det civila försvaret måste övas.

Civilplikt är ett verktyg för att säkerställa behov inom personalförsörjningen som inte kan lösas på andra sätt. Försvarsberedningen noterar att regeringsuppdrag om att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt har lämnats till flera myndigheter. Försvarsberedningen har tidigare understrukt vikten av skyndsamt i dessa frågor och att ytterligare beslut vad avser beredskapssektorer aktuella för civilplikt kan behöva fattas, ett behov som fortsatt kvarstår.

Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på den ordinarie polisiära verksamheten att öka och det kommer dessutom ställas ytterligare krav på polisen än i fredstid. Försvarsberedningen vill understryka att tillskapandet av en polisiär förstärkningsresurs brådskar.

Försvarsberedningen anser att frågan om polisens folkrättsliga status bör hanteras skyndsamt. Hänsyn bör tas till de förutsättningar som det allvarliga säkerhetsläget innebär. Polismyndighetens resurser bör användas så effektivt som möjligt för att stärka totalförsvaret.

### *Försörjningsberedskap*

Det finns idag tydligare ansvar som skapar förutsättningar för att utveckla verksamheten och bygga kapacitet och förmåga. Inledande steg för att säkra varor och tjänster under höjd beredskap och krig har tagits inom ett fåtal beredskapssektorer, till exempel inom sjukvård och

livsmedel. Arbetet är dock i en tidig uppstartsfas och det saknas i allt väsentligt en konkret förmåga och uthållighet genom beredskapslager, anpassade avtal och andra åtgärder för att säkerställa uthållighet vid höjd beredskap och krig. Åtgärder inom försörjningsberedskapen behöver anpassas efter respektive sektors faktiska förutsättningar.

En grundläggande förutsättning för en robust försörjningsberedskap är att försörjningsanalyser genomförs. Det är nödvändigt att fortsätta utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras i syfte att ge samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga och behov av åtgärder.

Det är viktigt att näringslivets engagemang tas till vara och att det finns goda förutsättningar för näringslivet att delta i det gemensamma arbetet med att stärka totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterar att förutsättningar för att finansiera investeringar i privata aktörers robusthet behöver finnas i fler beredskapssektorer.

En central fråga för försörjningsberedskapen är hur samverkan ska säkerställas och utformas mellan det allmänna och näringslivet. Försvarsberedningen konstaterar att myndigheternas arbete med att teckna avtal som syftar till att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändiga för prioriterade uppgifter vid fredstida kriser och höjd beredskap måste följas noggrant. Det är även viktigt att överväga om samverkansformen behöver kompletteras i något avseende i syfte att stärka försörjningsberedskapen.

Försvarsberedningen konstaterar att det behöver finnas en stabil grund för avtalsrelationer mellan det allmänna och näringslivet. De rättsliga förutsättningarna för att engagera företag i åtgärder som behöver vidtas för att förbereda för en situation med höjd beredskap och krig är emellertid förhållandevis goda. Det måste dock övervägas om ytterligare tvingande lagstiftning bör ange företagens skyldigheter, precis som totalförsvarsplikten anger skyldigheter för enskilda fysiska personer, i syfte att främja försörjningsberedskapen.

Försvarsberedningen betonar vikten av att de rättsliga och praktiska frågorna om ransonering skyndsamt hanteras. Försvarsberedningen bedömer att Sverige bör verka för att etablera ett fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap med de övriga nordiska länderna. Försvarsberedningen konstaterar att det är av vikt att det finns förutsättningar för att ett system med krigsförsäkringar ska kunna aktiveras och tillämpas under krigsfara och krig.

### *Byggnads- och reparationsberedskap*

Erfarenheter från Ukraina visar att det under krig är nödvändigt med beredskap och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en nödvändig funktionalitet.

En starkt förmåga att reparera och återställa kritisk infrastruktur är centralt för hela totalförsvaret. Det behöver skapas förutsättningar för en modern byggnads- och reparationsberedskap för totalförsvaret samlade behov.

Samhällsplaneringen, liksom den fysiska planeringen, behöver ta hänsyn till totalförsvarets krav. Det är nödvändigt att uppbyggnaden av totalförsvaret tillmäts stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs.

### *Skydda civilbefolkningen*

Förmågan att upprätthålla ett fungerande befolkningskydd (skyddsrum, skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt varning) möjliggör civilbefolkningens överlevnad och bidrar också till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft.

Det är av central betydelse att det finns ett befolkningskydd som är ändamålsenligt för hela befolkningen. Personer med funktionsnedsättning har en större utsatthet och löper högre risk att fara illa vid kriser än övrig befolkning. Befolkningskyddet behöver även i det fortsatta utvecklingsarbetet hanteras som ett sammanhängande system som består av skyddsrum, skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt varning. Ett sådant systemperspektiv kan bättre tillgodose ändamålsenliga åtgärder som behöver vidtas för personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper.

### *Psykologiskt försvar och försvarsvilja*

Att stärka och vidmakthålla befolkningens försvarsvilja utgör en kärnuppgift i det psykologiska försvaret. Försvarsberedningen konstaterar att det psykologiska försvaret innefattar tre huvudsakliga delar: att säkerställa befolkningens motståndskraft och försvarsvilja, att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden samt att förebygga, identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Graden av känsla av samhörighet och delaktighet i samhället har stor betydelse för försvarsviljan och viljan att delta och investera i totalförsvaret.

Arbetet med att stärka det psykologiska försvaret och försvarsviljan är således ett arbete som, liksom totalförsvaret i övrigt, kräver engagemang inom flera politik- och samhällsområden.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Ett starkt public service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för public service roll även i höjd beredskap.

Public service-företagen har viktiga beredskapsuppgifter i att kunna varna och informera via radio och tv. Marknäten för utsändning av radio och tv har länge varit av särskild vikt för att säkerställa denna förmåga.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsviljan och befolkningens motståndskraft, liksom tilliten i vårt samhälle, är något som kräver kontinuerligt arbete för att värnas och stärkas.

### *Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna*

I juni 2025 träffades en överenskommelse mellan riksdagens alla partier för att nå Natos nya mål för försvarsutgifter vilka de allierade hade enats om vid toppmötet i Haag i juni 2025. Enligt överenskommelsen medges en avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 2026–2034. Tillskott till försvaret som tillfälligt lånefinansieras får maximalt uppgå till 300 miljarder kronor, varav maximalt 50 miljarder kronor får användas för investeringar i fysisk infrastruktur och lagerhållning av livsmedel, läkemedel och drivmedel som en del av det civila försvaret. En tillfällig lånefinansiering möjliggör en snabbare upprustning av svenskt försvar utan att andra utgifter trängs undan eller att större skattehöjningar görs.

Avseende de 50 miljarder kronorna har fördelningen av cirka 11 miljarder kronor beslutats i samband med budgetpropositionen för 2026 och möjliggör flera investeringar. I vårändringsbudgeten för 2026 har ytterligare medel beslutats om cirka 180 miljoner kronor för 2026 inom områdena transportinfrastruktur och energiförsörjning. Vidare beräknas i vårändringsbudgeten för 2026 att cirka 1,85 miljarder kronor tillförs det fortsatta arbetet med att etablera det nya nationella kommunikationssystemet Rakel generation 2. Till det bedöms i 2026 års vårproposition att cirka 30 miljarder kronor bör avsättas för investeringar i transportinfrastruktur för åren 2026–2034.

## **5. Det militära försvaret**

Sverige måste anpassa sig till omvärldsläget och teknikutvecklingen, inklusive den ryska förmågeutvecklingen sedan den fullskaliga invasionen, och agera genom ökat tempo och beslutsamhet i uppbyggnaden av det militära försvaret. Teknikutvecklingen går fort. Kriget i Ukraina driver till exempel på utvecklingen av olika obemannade system liksom integreringen av artificiell intelligens (AI) i militära applikationer.

Regeringen konstaterade i försvarsbeslutet 2024 att uppbyggnaden av försvaret sker från en låg nivå. Startläget för denna uppbyggnad har senare i flera avseenden visat sig vara sämre än vad som tidigare framgick, särskilt avseende status och tillgänglighet på Försvarsmaktens materiel.

Försvarsbeslutet 2024 innebär att åtgärder som tidigare prioriterats bort av ekonomiska skäl kan återföras, exempelvis påbörjat införande av långräckviddig bekämpningsförmåga i flygvapnet, beväpning med luftvärnsrobotar på ytstridsfartyg samt inledande kompetensuppbyggnad för raketartilleri. Liksom Försvarsberedningen betonade regeringen att åtgärder som höjer förmågan i beslutade krigsförband i första hand behöver prioriteras.

Försvarsbeslutet 2024 är det första sedan Sverige blivit medlem i Nato. Försvarsbeslutet fastslog därför att det militära försvaret nu skulle utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och medverka i försvaret av allierade som en del i det kollektiva försvaret. Sverige mottog 2025 förmågemål av de övriga allierade. De förmågemål som Sverige tilldelats av de allierade tog sin utgångspunkt i den beslutade krigsorganisationen i försvarsbeslutet 2024 men med tillkommande specificeringar av kvantitativ och kvalitativ art där graden av uppfyllnad inom vissa områden varierar. Utöver krigsorganisationen omfattar förmågemålen även förband och förmågor som inte ingår i 2024 års försvarsbeslut. Detta bland annat som en konsekvens av identifierade bristområden inom alliansen och Sveriges tilldelning för att avhjälpa dessa. Utöver de förmågemål som tilldelats av de allierade behöver även vissa nationella förmågor säkerställas. Förmågemålen påverkar krigsorganisationens utformning och innehåll både på kort och lång sikt.

Försvarsberedningen konstaterar att beslutade ekonomiska ramar och de förutsättningar som ligger till grund för Försvarsmaktens nuvarande planering dock inte är tillräckliga för att i alla delar uppfylla de förmågemål som 2025 tilldelades Sverige. Sverige delar brister i uppfyllnad av förmågemål med många andra allierade som har långa perioder av underinvesteringar i försvaret bakom sig. Med anledning av deklarerade amerikanska omprioriteringar kan större och mer krävande förmågemål komma att tilldelas de europeiska allierade.

Beredningen behandlade frågan om Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition i rapporten *Kontrollstation 2023*. Sedan dess har Sverige i redovisningen av försvarsutgifter (Core Defence Requirements) till Nato adderat ett antal utgiftsposter utöver de anslag som tilldelas försvarsmyndigheterna. Sedan 1 juni 2026 redovisar även alla utgifter hänförligt till militärt stöd till Ukraina som försvarsutgifter, vilket bedöms vara i överensstämmelse med andra länders praxis. Därutöver har beslutats att redovisa utgifter för Sveriges utrikes underrättelsetjänst (UND) som försvarsutgifter, vilket innebär att försvarsutgifterna med de sammantagna tilläggen som redovisas till Nato är väsentligt större än de anslag som disponeras av försvarsmyndigheterna.

Förmågeökningen i det militära försvaret behöver 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 avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur.

Som allierad åtar sig Sverige att inom ramen för det kollektiva försvaret tillsammans med de andra allierade upprätthålla och utveckla den nationella förmågan att stå emot väpnade angrepp. Natos förmågemål definierar de krav som ställs på Sverige som del av det kollektiva försvaret. I linje med de allierades prioriteringar måste krigsorganisationen kunna genomföra militära operationer enligt såväl nationella som allierade krav. Inriktningen i försvarsbeslutet är att Sverige så långt möjligt ska uppfylla de krav som Natos förmågemål ställer samt de åtaganden som framgår av Natos gemensamma operationsplanering, samtidigt som nationella försvarsbehov säkerställs. Försvarsberedningen ser ett stort behov av politiska prioriteringar i det fortsatta arbetet.

Utvecklingen av krigsorganisationen går succesivt framåt. Försvarsberedningen konstaterar att det militära stödet till Ukraina har påverkat och fortsatt kommer att påverka takten i uppfyllanden av krigsorganisationen. Ett och ett halvt år in i försvarsbeslutet finns av naturliga skäl dock brister som inte åtgärdats, både för de mål som satts i försvarsbeslutet 2024 och de krav som åligger Sverige som allierad och som i flera delar inte var kända vid tidpunkten för försvarsbeslutet. Som ovan nämnts ställer Natomedlemskapet även krav på krigsorganisationen som ännu inte är föremål för åtgärder och vilka inte rymms inom beslutade ekonomiska ramar. Avvikelsena är både av generell karaktär och domänspecifika. Försvarsmakten bedömer att resursbehovet för en hög uppfyllnad av Natos förmågemål klart överskrider den av Nato fastställda målnivån om 3,5 procent av BNP utgående från de principer för redovisning av försvarsutgifter till Nato som Försvarsberedningen enades om 2023. Exempel på stora kostnader som inte omfattas av dagens planeringsramar är investeringar i luftvärn, krav på materiell uppfyllnad inom samtliga försvarsgrenar och funktioner samt lagernivåer av ammunition och förnödenheter.

Krigsförbanden är grunden och utgångspunkten för Försvarsmaktens organisation. Krigsförbandens beredskap och duglighet i vid bemärkelse ska därför vara det centrala för Försvarsmaktens verksamhet i fred. Det stärker förmågan i alla beredskapsnivåer. Krigsförbanden måste vara bemannade, materiellt utrustade och samövade för att de ska kunna lösa sina uppgifter. Förmågeökningen i det militära försvaret behöver 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 avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur. Investeringar i framför allt materiel och infrastruktur är ofta förknippade med ledtider som rör

sig över många år. Ett fortsatt utvecklat samarbete med försvars- och säkerhetsföretag är av stor betydelse för teknikutveckling, materielförsörjning och i förlängningen för krigsförbandens förmåga.

Åtgärder som snabbt ökar förmågan i krigsförbanden fortsatt behöver prioriteras. Förmågan att kunna mobilisera hela krigsorganisationen enligt fastställda krav är av avgörande betydelse för att kunna göra krigsförbanden trovärdiga och tillgängliga för såväl nationella som allierade operationer.

### *Ledning*

Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem är avgörande för att kunna kommunicera och leda i alla konfliktnivåer och för att krigsförbanden ska kunna nyttjas både nationellt och inom Nato. Multidomänoperationer (MDO) är en militär doktrin som utgår från att det finns fem domäner (mark-, sjö-, luft- cyber- och rymd) inom vilka militära operationer genomförs. För att kunna delta i MDO anser Försvarsmakten att fokus måste ändras till datacentrisk operativ ledning- och beslutsfattande inom ramen för militära operationer. Detta skifte förutsätter ledningsstödssystem med förmågan att kunna generera och hantera stora mängder data i realtid vilket i sin tur förutsätter införande av teknik som finns tillgänglig civilt bland annat molnteknik som en grundläggande teknikbas.

Försvarsberedningen ställer sig generellt positiv till utvecklingen av denna MDO-förmåga men vill i detta sammanhang också påminna att införande av vissa nya datoriserade system inom andra delar av den offentliga förvaltningen och tidigare även i försvarssektorn visat sig underprestera och försenas samtidigt som kostnaderna avsevärt överskridit de ursprungliga beräkningarna. Inom en given ekonomi behöver MDO-förmågan avvägas i tid och sak mot andra angelägna områden för att stärka den militära förmågan, till exempel andra förmågor, anskaffning av ammunition, infrastruktur samt skydds- och verkanssystem. Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att hänsyn tas till problematiken med rådighet och beroenden av enskilda stater och teknikbolag vid införande av molnteknik. Eftersom molnteknik är avgörande för bland annat behandling av data och som beslutsstöd inom ledningsområdet bör anpassningar ske till de krav som den militära verksamheten ställer på integritet, oberoende och rådighet.

### *Logistik*

Försvarsmaktens logistik befinner sig i en uppbyggnadsfas och behöver förstärkas under kommande år. Det gäller såväl de försvarsmaktsgemensamma krigsförbanden på operativ nivå som den underhållstjänst (bastjänst) som finns inom arméns, marinens och flygvapnets krigsförband. Inom alla områden finns enligt försvarsbeslutet 2024 behov av att tillföra personal, materiel och infrastruktur samt att stärka krigsförbandsproduktionen.

Logistiken är en förutsättning för att Sverige ska kunna ta emot och transitera allierade förband på svenskt territorium. Sveriges geografiska läge gör denna dimension särskilt viktig. Försvarsberedningen vill framhålla att förberedelser för värdlandstöd, som till exempel förhandslagring av materiel och förnödenheter, vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation. En fungerande logistik och underhållstjänst är en förutsättning för värdlandsstöd och detta inkluderar även

lednings- och lydnadsförhållanden. Att skapa nödvändiga förutsättningar för att möta sådana behov i samarbete med exempelvis Norge och Finland är av stor betydelse.

Det är viktigt att Försvarsmakten förmedlar behov av stöd till aktörer inom det civila försvaret för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Det är också centralt att det civila försvaret stärks och övas för att kunna bidra till världlandsstödet i enlighet med Natos krav på möjliggörandet av storskaliga militära operationer.

### *Armén*

Armén ska efter mobilisering kunna möta väpnat angrepp såväl på som utanför svenskt territorium. Fältförbanden ska kunna strida i högre formationer som division och kår. Armén bidrar i fredstid med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Arméns krigsorganisation genomgår en sekventiell uppbyggnad av beslutade fyra brigader och divisionsförband. Krigsförbanden kommer att färdigställas efterhand.

Försvarsberedningen betonar behovet av att bygga nya förmågor och kompetenser på bredden i krigsorganisationen inom drömar- och antidrömarområdet. Pågående och planerade anskaffningar av förnödenheter, inklusive ammunition ökar i viss utsträckning arméns uthållighet i krig. Underrättelser och informationsdelning förstärks också, bland annat med egen drömarförmåga. Ökad digitalisering skapar möjligheter för att kunna omhänderta större mängder information men även för att förkorta tider från upptäckt av fientliga mål till egen verkan.

För armén är det särskilt tydligt att Natos förmågemål ställer högre krav på materiell uppfyllnad, kvalitativ förmåga och uthållighet än nuvarande planering och ekonomiska ramar möjliggör.

### *Marinen*

Marinen genomgår en omställning som präglas av förändrade uppgifter till följd av Natomedlemskapet innebärande bland annat utökad förmåga att operera uthålligt till havs. Med framtida anskaffning av nya fregatter, med bland annat kvalificerad luftvärnsförmåga, tillförs marinen betydligt större fartyg och en marin förmåga som Sverige aldrig tidigare disponerat.

Uppgifterna för marinen har i och med Natomedlemskapet förändrats. Från en defensiv marin strategi inriktad på att bestrida en motståndares kontroll till en strategi som är mer proaktiv och offensiv, med syfte att kunna etablera kontroll och säkra flöden från Nordsjön till västkusthamnarna och vidare genom Östersjöinloppen in till egna och allierades hamnar. Det finns därutöver ett behov av att bygga nya förmågor och kompetenser inom drömar- och antidrömarområdet och luftvärnsområdet.

### *Flygvapnet*

Flygvapnet behöver ha tillräcklig uthållighet för att över tid kunna lösa uppgifter enligt den operativa planeringen, nationellt och inom ramen för Nato. Flygvapnet ska därutöver kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid.

Det rådande säkerhetspolitiska läget understryker flygvapnets uppgift att dygnet runt, året om, hävda den svenska suveräniteten genom att bevaka, skydda och försvara svenskt luftrum.

Natoanslutningen innebär dessutom ett ökat nyttjande av svenska flygförband för Natos operationer och övervakning och skydd av allierat luftrum.

Flygvapnet befinner sig i inledningen av en period av omfattande omsättning av materielsystem. Det rör omsättning av sensorkedjan, ersättning av transportflygplan, ombeväpning av tre stridsflygdivisioner till JAS39E, integrering av nya vapensystem för långräckviddig bekämpning samt införande av nya lednings- och radarspaningsflygplan. Vidare utvecklas rymdområdet med bland annat anskaffning av satelliter för spaning och övervakning.

### *Personalförsörjning*

Ett sammanhållet och ändamålsenligt personalförsörjningssystem är grundläggande för att skapa och vidmakthålla användbara krigsförband, det vill säga för Försvarmaktens förmåga att verka i fred, kris och krig. Förvarsberedningen konstaterar att värnplikten kommer fortsatt att 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 totalförsvarspflicht, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. En betydande del av befattningarna i Försvarmaktens krigsförband bemannas av värnpliktiga. Därutöver finns flera olika kategorier av yrkesofficerare, frivilliga som tjänstgör med avtal inom olika delar av Försvarmakten samt civilanställda. Försvarmakten är för sin funktion beroende av samtliga dessa personalkategorier. De frivilliga försvarsorganisationerna står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser. Även Hemvärnet med sin lokala koppling och dess frivilliga bas skapar en hög tillgänglighet och bidrar till en stark folkförankring.

Natomedlemskapet har inneburit att personalförsörjningen i vissa delar behöver anpassas och justeras för att bli ändamålsenlig. Arbetet med att genomföra krigsförbandskategorisering och organisera personalen i denna struktur har hög prioritet. Natomedlemskapet innebär att antalet försvarsmaktsanställda som tjänstgör utomlands, till exempel i Natostaber och i Natooperationer ökar. Förvarsberedningen anser att det är viktigt att Försvarmakten har förutsättningar och goda arbetsvillkor som möjliggör en funktionell personalförsörjning av denna typ av befattningar.

Krigsförbanden måste vara bemannade, materiellt utrustade och samövade för att de ska kunna lösa sina uppgifter. Förmågeökningen i det militära försvaret behöver anpassas till de krav som följer av att vara allierad i Nato. Förvarsberedningen betonar vikten av ett sammanhängande personalförsörjningssystem för totalförsvaret som kan säkerställa att till exempel avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna, hemvärnssoldater, värnpliktiga, civilpliktiga, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt reservofficerare vid beslut om höjd beredskap kan friställas från sina ordinarie arbeten och ställas till förfogande för berörd organisation inom totalförsvaret.

## 6. Hinder för tillväxt

### *Materieförsörjning*

Att inför och under pågående krig kunna utveckla, tillverka, vidmakthålla och anpassa försvarsmateriel i stora volymer, och med ny teknik, är grundläggande för försvarets förmåga. Försvarsberedningen lyfter därför fram ett antal förslag som syftar till att undanröja hinder för tillväxten inom materieförsörjningsområdet. För att öka produktionskapaciteten när statens behov av försörjningssäkerhet inte möts av marknaden anser beredningen exempelvis att en anpassad riskfördelning mellan stat och försvarsföretag kan vara ett strategiskt verktyg.

Längre beställningar skulle i vissa fall kunna bidra till att skapa incitament för berörda företag att bygga ut produktionskapaciteten. Försvarsberedningen bedömer att vissa behov av längre statliga åtaganden och beställningar kan mötas med förlängda beställningsbemyndigandena inom utgiftsområde 6. Försvarsberedningen anser att det 30-åriga perspektiv som ligger till grund för budgetlagen alltså kan ses som relevant och anser därför att beställningsbemyndiganden för en period fram till exempelvis 2050 bör prövas för försvarsmateriel där behoven finns.

Därutöver bedömer Försvarsberedningen att det finns skäl att se över möjligheterna att ställa ut garantier eller att ge lån till svenska säkerhets- och försvarsföretag vars produktionskapacitet bedöms vara av särskild betydelse för att uthålligt materieförsörja krigsorganisationen i krig. I relation till försvarsindustrin konstaterar Försvarsberedningen samtidigt att omfattande leveransavvikelser från ingångna avtal inte kan anses vara acceptabla och att det kan finnas skäl att se över om mer omfattande avtalsbrott bör få negativa konsekvenser för försvarsindustrin.

Försvarsberedningen kan konstatera att det ställs höga utvecklings- och uppgraderingskrav på förbrukningsmateriel med högt teknikinnehåll som exempelvis drönare. Sådan materiel har en begränsad operativ livslängden som gör att lagerhållning av större kvantiteter inte är relevant. Anskaffningen kan liknas vid köp av tjänster, vilket är en annan affärsmodell än traditionell materielanskaffning. Detta bedöms förutsätta anpassningar i regeringens styrnings- och uppföljningsmodell för materieförsörjningen och även av resultatredovisningen gentemot riksdagen. Försvarsberedningen anser därför att det är nödvändigt att regeringen ser över hur den ökande andel av tjänster påverkar styrningen och uppföljningen inom materieförsörjningsområdet och gör nödvändiga anpassningar.

För att möjliggöra snabba beslut om materielanskaffning när ett läge uppstår lämnade regeringen ett förslag om så kallade läglighetsköp för perioden 2026–2028. Försvarsberedningen föreslår att möjligheten till läglighetsköp utökas till 2030. Försvarsberedningen anser att läglighetsköpen bör prioriteras utifrån strategiska operativa behov av tidiga förstärkningar och de krav på ökad uthållighet för krigsorganisationen som ligger i linje med Natos förmågemål. Beredningen anser därutöver att regeringens medgivande för läglighetsköp endast ska krävas för investeringar som medför ekonomiska åtaganden över den nivå som gäller för anskaffning i övrigt och att resultatredovisningen bör förbättras.

Förutsättningar för att styra och följa upp den militära förmågan och krigsdugligheten behöver förbättras. Tyngdpunkten i dag ligger på att följa upp den finansiella styrningen och

beredningen anser att detta behöver kompletteras med ett ökat fokus på verksamhetsuppföljning.

### *Infrastruktur*

I det följande lämnar Förvarsberedningen förslag som syftar till att undanröja hinder för att skyndsamt bygga och använda infrastruktur som krävs för totalförsvaret. Förvarsberedningens förslag avser främst utvecklingen av infrastruktur för det militära försvaret där fortsatt tillväxt fortsätter att vara förknippad med betydande risker och problem. Tillgången till infrastruktur som exempelvis militära hamnar, flygplatser, skjut- och övningsfält med ändamålsenliga tillståndsvillkor enligt miljöbalken är grundläggande förutsättningar för verksamheten i det militära försvaret och för att allierade ska kunna verka på svenskt territorium.

De fyra nya regementsetableringarna befinner sig i olika skeden av processen. Förvarsberedningen anser att åtgärder måste vidtas för att förverkliga riksdagens beslut i fråga om infrastruktur. Att Dalregementet (I 13) i Falun bedöms nå sin fulla kapacitet i perioden efter 2035, i stället för 2026–2030, mer än 15 år efter riksdagens beslut, är oacceptabelt. Det visar dock att problemen inom området är omfattande. Förvarsberedningen anser att åtgärder måste vidtas för att förverkliga riksdagens beslut innan 2035.

I syfte att med säkerställa infrastruktur med ändamålsenliga tillståndsvillkor enligt miljöbalken konstaterar Förvarsberedningen att det kan vara rimligt att fortsättningsvis överväga möjligheter att besluta om undantag från vissa processuella regler för delar av totalförsvaret. De EU-direktiv som fram tills i dag har genomförts i svensk rätt har bedömts mot ett helt annat omvärldsläge än dagens. Det förändrade omvärldsläget kan både kräva att den svenska inriktningen i det här avseendet behöver förändras och att det görs en översyn av områden där Sverige inte utnyttjat möjligheterna till undantag för försvaret.

Förvarsberedningen föreslår vidare att regeringen ger i uppdrag till myndigheter som bedöms ha en särskild påverkan på totalförsvaret att bedöma hur deras verksamheter påverkar möjligheterna till förmågetillväxt utifrån försvarsbeslutet. Ett sådant exempel skulle kunna vara Naturvårdsverket som genom sin utformning av vägledning och liknande för naturreservat kan påverka besluten om hur detaljerade naturreservatsföreskrifter blir för alla Sveriges kommuner och länsstyrelser. Förvarsberedningen anser att miljön behöver skyddas på lämpligt sätt samtidigt som handlingsutrymmet för att exempelvis utnyttja nya militära system inte bör begränsas av alltför detaljerade restriktioner. Därigenom kan en högre grad av samexistens uppnås.

När det gäller Fortifikationsverket ser beredningen bland annat att skäl att överväga om det riksdagsbundna målet för Fortifikationsverket att verka förebildligt för hållbara gestaltade livsmiljöer och att bidra till det nationella målet för arkitektur, form och design bör anpassas efter de krav som omvärldsläget i dag ställer på infrastrukturuppbyggnad inom det militära försvaret. Totalförsvarets krav, särskilt de militära kravställningarna, bör genomsyra Fortifikationsverkets verksamhet på ett tydligare sätt. I utbyggnaden av infrastruktur betonar beredningen vidare vikten av att projektering, upphandling och markarbete genomförs parallellt i högre grad i stället för sekventiellt. I och med upprustningen stärks Fortifikationsverkets roll inom totalförsvaret ytterligare och myndigheten bör därför flyttas över till utgiftsområde 6 under Förvarsdepartementet. Ett antal justeringar av verksamheten

bedöms vara nödvändiga. Det är viktigt att överväga om Fortifikationsverkets avkastningskrav tillsammans med uppgiften att arbeta med värdeförädling genom att utveckla och förvalta fastigheter och anläggningar i någon mån försvårar myndighetens uppgift att bidra till en skyndsam utbyggnad av den militära infrastrukturen. Inom ramen för en översyn anser beredningen även att myndighetens finansieringsform ses över för att säkerställa att Fortifikationsverket bidrar till en snabb och effektiv tillväxt.

Försvarsberedningen anser att det vore önskvärt att även totalförsvarsintresset formuleras som ett mål som vägs in tidigt i samhällsplaneringen där det är motiverat av beredskapshänsyn. Kostsamma ombyggnationer för att exempelvis säkerställa ökat fysiskt skydd av myndighetsbyggnader, sjukhus eller polisstationer skulle därigenom kunna begränsas. För det civila försvaret bör tidiga åtgärder kopplade till anläggningar och infrastruktur bidra till en snabb och ändamålsenlig tillväxt av totalförsvaret.

### *Säkerhetsskydd*

I november 2025 fattade regeringen beslut om utredningsdirektiv som avser en ny ordning för personalsäkerhet (dir. 2025:105). Försvarsberedningen anser att det är bra att en utredare analyserar om förfarandet för registerkontroll vid säkerhetsprövningar behöver ändras och om det bör införas ett klareringssystem där individen klareras och inte som nu när säkerhetsprövningen är kopplad till individens aktuella arbetsuppgift. Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att en pågående översyn med ny ordning för personalsäkerhet även inkluderar konsekvensbeskrivningar av förslagen i fråga om ledtider och omfattningen på de administrativa bördor som följer för såväl myndigheter som försvars- och säkerhetsföretag i syfte att få ett mer adekvat säkerhetsskydd som kan stödja den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret på ett bättre sätt.

Försvarsberedningen kan konstatera att arbetet för att utveckla förmågan i det civila försvaret har en ännu större bredd och omfattar en mängd olika åtgärder såsom exempelvis anskaffning av varor, tjänster och lokaler, ingående av beredskapsavtal, planering för personalrörelser och utbildning av personal. Aktörsgemensamt arbete är en förutsättning för att förmågeutveckling på alla nivåer ska kunna komma till stånd. Många civila aktörer bedriver säkerhetskänslig verksamhet och är därför skyldiga att tillämpa säkerhetsskyddslagstiftningen, till exempel genom att ingå säkerhetsskyddsavtal med leverantörer och genomföra säkerhetsprövning av enskilda individer som ska delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Att tillämpa och uppfylla säkerhetsskyddslagstiftningen är ett nödvändigt men omfattande och tidskrävande arbete även för aktörerna i det civila försvaret. Detta utgör i nuläget en stor utmaning för en snabb återuppbyggnad av ett robust totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att försöka minska antalet säkerhetsskyddsavtal och att skapa ett mer verksamhetsorienterat och ändamålsenligt sätt att garantera ett robust säkerhetsskydd i Sverige. Försvarsberedningen bedömer att säkerhetsskyddet behöver verksamhetsanpassas och att det finns skäl att ytterligare utreda författningarna inom området.