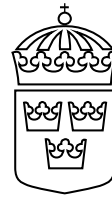


Regeringens proposition

2020/21:30



Totalförsvaret 2021–2025

Prop.
2020/21:30

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2020

Stefan Löfven

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag om ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive civila försvaret, inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation, förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation samt lagändringar med anledning av namnbyte på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

Vidare innehåller propositionen regeringens bedömning avseende dels den säkerhetspolitiska utvecklingen, dels den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken, inklusive de internationella försvarssamarbetena.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	8
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.....	17
2.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	19
2.6	Förslag till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151)	20
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Politikens inriktning.....	26
5	Säkerhetspolitik	31
5.1	Säkerhetspolitisk utveckling.....	32
5.1.1	Den europeiska säkerhetsordningen	32
5.1.2	Utvecklingen i Sveriges närområde.....	33
5.1.3	Utvecklingen i Europa.....	39
5.1.4	Nordamerika.....	46
5.1.5	Mellanöstern.....	49
5.1.6	Asien.....	50
5.1.7	Afrika	54
5.1.8	Internationella organisationer	55
5.1.9	Sveriges militärstrategiska läge	58
5.1.10	Tematiska säkerhetsfrågor.....	61
5.2	Säkerhetspolitisk inriktning.....	67
5.3	Internationella samarbeten	70
5.4	Internationella militära insatser	78
5.5	Våld och tvång under internationella militära insatser.....	81
6	Försvarspolitiska utgångspunkter och mål.....	84
6.1	Utgångspunkter för totalförsvaret.....	84
6.2	Övergripande mål för totalförsvaret	86
6.3	Mål för det militära försvaret	87
6.4	Mål för det civila försvaret.....	89
7	Ekonomi, styrning och uppföljning.....	90
7.1	Ekonomisk inriktning för det militära försvaret	90
7.2	Utvecklad styrning och uppföljning av det militära försvaret.....	92
7.3	Ekonomisk inriktning för det civila försvaret.....	95
7.4	Styrning och uppföljning av det civila försvaret	95

7.5	Styrning och uppföljning av totalförsvaret	97	Prop. 2020/21:30
8	Militärt försvar	98	
8.1	Ett förstärkt militärt försvar	98	
8.2	Krigsorganisationens utveckling	100	
8.2.1	Försvarsmaktens krigsorganisation	100	
8.2.2	Armén	102	
8.2.3	Marinen	103	
8.2.4	Flygvapnet	105	
8.2.5	Hemvärnet	106	
8.2.6	Specialförbanden	107	
8.2.7	Logistikfunktionen	107	
8.2.8	Ledningsfunktionen	109	
8.3	Personalförsörjning	109	
8.3.1	Grundutbildning med värnplikt	109	
8.3.2	Anställd personal	111	
8.3.3	Hemvärnet och avtalspersonal	112	
8.3.4	Jämställdhet	112	
8.3.5	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet blir Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	113	
8.4	Förändringar i grundorganisationen	114	
8.5	Materielförsörjning	118	
8.5.1	Väsentliga säkerhetsintressen	119	
8.5.2	En strategi för materielförsörjningen	119	
8.5.3	Marknaden för försvarsmateriel	120	
8.5.4	Försvarsmaterielexport och exportstödjande verksamhet	121	
8.5.5	Europeiska försvarsfonden	121	
8.6	Forskning och utveckling	122	
8.7	Försvarsmaktens behov av stöd från det civila försvaret	123	
8.8	Försvarsmaktens stöd till samhället	124	
9	Civilt försvar	125	
9.1	Ett stärkt civilt försvar	125	
9.1.1	Civila försvarets stöd till Försvarsmakten	128	
9.1.2	Utgångspunkter	128	
9.1.3	Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar	129	
9.1.4	Psykologiskt försvar	129	
9.1.5	Försörjningsberedskap och näringslivets roll i det civila försvaret	130	
9.1.6	Säkerhetsskydd	131	
9.1.7	Kommuner, regioner och länsstyrelser	132	
9.1.8	Personalförsörjning inom det civila försvaret	132	
9.1.9	Frivilliga försvarsorganisationer	133	
9.1.10	Den enskilda individens beredskap bidrar till ett uthålligt och motståndskraftigt samhälle	134	
9.1.11	Forskning och utveckling	134	

Prop. 2020/21:30	9.2	Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna	134
	9.2.1	Ordning och säkerhet.....	135
	9.2.2	Skydd av civilbefolkning.....	138
	9.2.3	Hälso- och sjukvård.....	139
	9.2.4	Livsmedel och dricksvatten	143
	9.2.5	Finansiell beredskap	146
	9.2.6	Transporter	146
	9.2.7	Energiförsörjning.....	148
	9.2.8	Elektroniska kommunikationer och post	150
	10	Cyberförsvar	151
	11	Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst	154
	11.1	En stärkt och utvecklad försvarsunderrättelseförmåga och militär säkerhetstjänst	154
	11.2	Signalspaningslagstiftningen bör ses över.....	155
	12	Frivilliga försvarsorganisationer	156
	13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	157
	14	Konsekvenser.....	157
	15	Författningskommentar.....	158
	15.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	158
	15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	158
	15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	158
	15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.....	158
	15.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	159
	15.6	Förslaget till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151)	159
	Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	160
	Bilaga 2	Lagförslaget i promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	161
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet)	180
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020		181

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
6. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151).
7. Riksdagen godkänner det övergripande mål för totalförsvaret som ska gälla fr.o.m. 2021 (avsnitt 6.2).
8. Riksdagen godkänner det mål för det militära försvaret som ska gälla fr.o.m. 2021 (avsnitt 6.3).
9. Riksdagen godkänner det mål för det civila försvaret som ska gälla fr.o.m. 2021 (avsnitt 6.4).
10. Riksdagen godkänner inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation (avsnitt 8.2).
11. Riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2021–2025 återinrätta Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachementet i Östersund, som egna organisationsenheter, med inriktningen att Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå återinrättas senast 2022 och når full kapacitet i perioden 2026–2030 (avsnitt 8.4).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 110 kap. 35 § och rubriken närmast före 110 kap. 35 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

110 kap.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och andra ansvariga för grundutbildning av totalförsvarspliktiga¹

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och andra ansvariga för grundutbildning av totalförsvarspliktiga

35 §²

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska lämna Pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för beräkning av pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. 17 §.

Den som är ansvarig för grundutbildning av en totalförsvarspliktig enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska underrätta *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* om utbetalad dag-ersättning samt i förekommande fall om att utbildningen har avbrutits.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska lämna Pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för beräkning av pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. 17 §.

Den som är ansvarig för grundutbildning av en totalförsvarspliktig enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska underrätta *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* om utbetalad dag-ersättning samt i förekommande fall om att utbildningen har avbrutits.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2021.

¹ Senaste lydelse 2010:467.

² Senaste lydelse 2010:467.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §¹
En arbetstagare vid
Polismyndigheten,
Säkerhetspolisen, utrikesför-
valtningen, Försvarsmakten,
Fortifikationsverket, Försvarets
materielverk, *Totalförsvarets
rekryteringsmyndighet*, Försvars-
högskolan eller Försvarets
radioanstalt får med omedelbar
verkan skiljas från sina arbets-
uppgifter, om det är nödvändigt
med hänsyn till landets bästa.

En arbetstagare vid
Polismyndigheten,
Säkerhetspolisen, utrikesför-
valtningen, Försvarsmakten,
Fortifikationsverket, Försvarets
materielverk, *Totalförsvarets plikt-
och prövningsverk*, Försvars-
högskolan eller Försvarets
radioanstalt får med omedelbar
verkan skiljas från sina arbets-
uppgifter, om det är nödvändigt
med hänsyn till landets bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2021.

¹ Senaste lydelse 2014:758.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dels att 2 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 1, 3–4 a, 9, 15, 15 a och 22 §§, 5 kap. 1, 6, 7, 10, 15 och 17 §§, 7 kap. 1 § och 10 kap. 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkt 10 och 15 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller en region, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälso-tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller en region, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälso-tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

2 §²

Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är, för utredning som avses i 1 §, skyldig att vid *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är, för utredning som avses i 1 §, skyldig att vid *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han eller hon fyller tjugofyra år.

¹ Senaste lydelse 2019:890.

² Senaste lydelse 2010:448.

4 §³

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälso-tillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälso-tillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

3 kap.1 §⁴

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper ska finnas för chefer, för specialister och för övriga.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper ska finnas för chefer, för specialister och för övriga.

3 §⁵

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* besluta att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, ska *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* besluta att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

4 §⁶

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för

³ Senaste lydelse 2019:890.

⁴ Senaste lydelse 2010:448.

⁵ Senaste lydelse 2010:448.

⁶ Senaste lydelse 2010:448.

4 a §⁷

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* skrivas in för värnplikt.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* skrivas in för värnplikt.

9 §⁸

Ett beslut enligt 1, 3, 4 eller 4 a § får ändras av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet som *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Ett beslut enligt 1, 3, 4 eller 4 a § får ändras av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet som *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Om en ändring av ett beslut om inskrivning innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än enligt det tidigare beslutet, krävs att den som beslutet avser godkänner ändringen. Om inte annat följer av 10 §, ska detsamma gälla i fråga om ändring av ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven till inskrivning för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

15 §⁹

Beslut om krigsplacering fattas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Beslut om krigsplacering fattas av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

⁷ Senaste lydelse 2010:448.

⁸ Senaste lydelse 2010:448.

⁹ Senaste lydelse 2019:890.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

15 a §¹⁰

En bemanningsansvarig får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut om ändrad krigsplacering ska anmälas till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

Framställning om ändrad krigsplacering för den som är krigsplacerad i en verksamhet som är gemensam för flera bemanningsansvariga ska göras i samråd med den myndighet som regeringen bestämmer. Beslut om ändrad krigsplacering fattas i dessa fall av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

En bemanningsansvarig får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut om ändrad krigsplacering ska anmälas till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

Framställning om ändrad krigsplacering för den som är krigsplacerad i en verksamhet som är gemensam för flera bemanningsansvariga ska göras i samråd med den myndighet som regeringen bestämmer. Beslut om ändrad krigsplacering fattas i dessa fall av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

22 §¹¹

Ansökningar om rätt att vara vapenfri prövas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

Ansökningar om rätt att vara vapenfri prövas av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

5 kap.

1 §¹²

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt.

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är, efter beslut av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, också skyldig att genomgå den medicinska och

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är, efter beslut av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, också skyldig att genomgå den

¹⁰ Senaste lydelse 2010:448.

¹¹ Senaste lydelse 2010:448.

¹² Senaste lydelse 2010:448.

psykologiska undersökning som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret.

Utöver vad som framgår av andra stycket är den som fullgör värnplikt eller civilplikt, efter beslut av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller, efter myndighetens bestämmande, av annan statlig myndighet, skyldig att på anmaning lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta gäller dock inte om det finns medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning.

Kontroll enligt tredje stycket får ske endast i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter. Vidare gäller att kontrollen får genomföras endast i den form och utsträckning som är nödvändig för det angivna syftet.

6 §¹³

Inkallelser till tjänstgöring ska göras av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, om inte regeringen föreskriver något annat.

Inkallelser till grundutbildning eller repetitionsutbildning ska sändas ut i god tid, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Detsamma gäller för en återkallelse av inkallelsen.

7 §¹⁴

En totalförsvarspliktig ska inställa sig till tjänstgöring enligt inkallelsen. Hinder att inställa sig ska snarast anmälas till

medicinska och psykologiska undersökning som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret.

Utöver vad som framgår av andra stycket är den som fullgör värnplikt eller civilplikt, efter beslut av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller, efter myndighetens bestämmande, av annan statlig myndighet, skyldig att på anmaning lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta gäller dock inte om det finns medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning.

Inkallelser till tjänstgöring ska göras av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*, om inte regeringen föreskriver något annat.

En totalförsvarspliktig ska inställa sig till tjänstgöring enligt inkallelsen. Hinder att inställa sig ska snarast anmälas till

¹³ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:448.

10 §¹⁵

Ärenden om uppskov prövas av *Totalförsvarets myndighet.* Ärenden om uppskov prövas av *Totalförsvarets plikt- och*
rekryterings- *prövningsverk.*

15 §¹⁶

Ärenden om avbrott ska prövas av *Totalförsvarets rekryterings-*
myndighet eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, en kommun eller en region. Ärenden som avses i 14 § ska dock alltid prövas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.* Ärenden om avbrott ska prövas av *Totalförsvarets plikt- och*
prövningsverk eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, en kommun eller en region. Ärenden som avses i 14 § ska dock alltid prövas av *Totalförsvarets plikt- och*
prövningsverk.

17 §¹⁷

Om en grundutbildning avbryts sedan 40 tjänstgöringsdagar har fullgjorts, får den som fullgjort tjänstgöringen tillgodoräkna sig tiden före avbrottet, utom tjänstgöringsdagar under vilka han eller hon har varit frånvarande från tjänsten. Om det enda skälet till avbrottet är frånvaro på grund av sjukdom eller skada, behöver grundutbildningen inte fullföljas. Om den som fullgjort tjänstgöringen begär det, ska han eller hon dock på nytt inkallas till grundutbildning. I sådant fall ska *Totalförsvarets rekryterings-*
myndighet bestämma i vilken utsträckning utbildningstiden före avbrottet ska tillgodoräknas. Om en grundutbildning avbryts sedan 40 tjänstgöringsdagar har fullgjorts, får den som fullgjort tjänstgöringen tillgodoräkna sig tiden före avbrottet, utom tjänstgöringsdagar under vilka han eller hon har varit frånvarande från tjänsten. Om det enda skälet till avbrottet är frånvaro på grund av sjukdom eller skada, behöver grundutbildningen inte fullföljas. Om den som fullgjort tjänstgöringen begär det, ska han eller hon dock på nytt inkallas till grundutbildning. I sådant fall ska *Totalförsvarets plikt- och*
prövningsverk bestämma i vilken utsträckning utbildningstiden före avbrottet ska tillgodoräknas.

Avbryts utbildningen i annat fall än som avses i första stycket, får ingen tjänstgöringstid tillgodoräknas.

7 kap.

1 §¹⁸

En totalförsvarspliktig är skyldig att

¹⁵ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁶ Senaste lydelse 2019:890.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:448.

1. se till att han eller hon inom rimlig tid kan nås av postförsändelser från *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*,

2. efter uppmaning bekräfta mottagandet av kallelser till utredning, inkallelser till tjänstgöring och beslut om krigsplacering och ta del av innehållet i sådana handlingar, samt

3. ta emot, väl förvara och efter uppmaning återlämna handlingar och utrustning som rör tjänstgöring inom totalförsvaret.

1. se till att han eller hon inom rimlig tid kan nås av postförsändelser från *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*,

10 kap.

6 §¹⁹

Om en totalförsvarspliktig har kallats till mönstring eller personlig inställelse vid annan utredning enligt 2 kap., inkallats till värnplikt eller civilplikt eller ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt men utan giltigt skäl uteblir, får *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller den myndighet som *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer besluta att han eller hon på egen bekostnad ska hämtas genom Polismyndighetens försorg.

En totalförsvarspliktig ska anses ha haft giltigt skäl att utebli, om det är sannolikt att han eller hon har hindrats att inställa sig på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller av en omständighet i övrigt som den beslutande myndigheten finner utgör giltig ursäkt.

7 §²⁰

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspliktig att till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller annan myndighet som regeringen eller *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspliktig att till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller annan myndighet som regeringen eller *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

¹⁹ Senaste lydelse 2014:686.

²⁰ Senaste lydelse 2010:448.

2. en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till en myndighet som avses i 6 kap. 3 § lämna upplysningar som avses i 6 kap. 5 §.

Prop. 2020/21:30

8 §²¹

<i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighet</i> får i särskilda fall besluta att en totalförvarspliktig tills vidare inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt, om han eller hon	<i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverk</i> får i särskilda fall besluta att en totalförvarspliktig tills vidare inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt, om han eller hon
---	--

1. vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom eller henne eller avviker eller uteblir från tjänstgöringsstället och det kan antas att han eller hon inte kommer att fullgöra den värnplikt eller civilplikt som inskrivningen avser, eller

2. med hänvisning till sin anslutning till visst religiöst samfund förklarar att han eller hon inte kommer att fullgöra vare sig värnplikt eller civilplikt.

10.²² Äldre bestämmelser om tjänstgöringen gäller för dem som vid lagens ikraftträdande har påbörjat utbildning enligt värnpliktslagen (1941:967), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1981:292) om hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. samt lagen (1984:272) om skyldighet för civilförvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* får dock avkorta tjänstgöringstiden för den som påbörjat tjänstgöringen före den 1 juli 1995, om den tjänstgöringsskyldige medger det.

15.²³ Om det i en lag eller annan författning förekommer hänvisning till Värnpliktsverket eller Vapenfristytelsen, ska hänvisningen i stället avse

10. Äldre bestämmelser om tjänstgöringen gäller för dem som vid lagens ikraftträdande har påbörjat utbildning enligt värnpliktslagen (1941:967), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1981:292) om hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. samt lagen (1984:272) om skyldighet för civilförvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* får dock avkorta tjänstgöringstiden för den som påbörjat tjänstgöringen före den 1 juli 1995, om den tjänstgöringsskyldige medger det.

15. Om det i en lag eller annan författning förekommer hänvisning till Värnpliktsverket eller Vapenfristytelsen, ska hänvisningen i stället avse

²¹ Senaste lydelse 2010:448.

²² Senaste lydelse 2010:448.

²³ Senaste lydelse 2010:448.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §²

Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälso-tillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller

Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälso-tillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:925.

² Senaste lydelse 2019:925.

handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2021.

2.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2020/21:30

Härigenom föreskrivs att 37 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.

4 §¹

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess hos *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna (SÖ 1953:14–17 samt 1979:22 och 23), för uppgift om en enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess hos *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna (SÖ 1953:14–17 samt 1979:22 och 23), för uppgift om en enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2021.

¹ Senaste lydelse 2010:456.

2.6 Förslag till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151)

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 5, 6, 8, 11, 12, 14 och 15 §§ totalförsvarsdatalagen (2020:151) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att ge *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* möjlighet att i sin verksamhet behandla personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret på ett ändamålsenligt sätt samt att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Syftet med denna lag är att ge *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* möjlighet att i sin verksamhet behandla personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret på ett ändamålsenligt sätt samt att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

2 §

Denna lag gäller i *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* verksamhet vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal som har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Denna lag gäller i *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* verksamhet vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal som har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

I de fall det anges särskilt gäller lagen även i verksamhet som bedrivs av någon annan än *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

I de fall det anges särskilt gäller lagen även i verksamhet som bedrivs av någon annan än *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

När sådan behandling av personuppgifter som avses i första stycket utförs av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* i egenskap av vårdgivare inom hälso- och sjukvården tillämpas patientdatalagen (2008:355).

När sådan behandling av personuppgifter som avses i första stycket utförs av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* i egenskap av vårdgivare inom hälso- och sjukvården tillämpas patientdatalagen (2008:355).

5 §

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet är *personuppgiftsansvarig* för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk är *personuppgiftsansvarigt* för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

En kommun, region eller statlig myndighet som behandlar personuppgifter med stöd av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen är personuppgiftsansvarig för den behandlingen.

6 §

Personuppgifter i <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighets</i> verksamhet får behandlas om det är nödvändigt för att	Personuppgifter i <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverks</i> verksamhet får behandlas om det är nödvändigt för att
1. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigs-placering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret,	
2. redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret,	
3. säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och en lämplig placering inom totalförsvaret,	
4. se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter i fråga om totalförsvarsplikten,	
5. tillgodose den registrerades rättigheter och trygghet i egenskap av totalförsvarspliktig, och	
6. fullgöra <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighets</i> service-skyldighet gentemot bemannings-ansvariga organ inom totalförsvaret.	6. fullgöra <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverks</i> service-skyldighet gentemot bemannings-ansvariga organ inom totalförsvaret.

8 §

Känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för de ändamål som anges i 6 och 7 §§.

Känsliga personuppgifter får även behandlas om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförsvarspliktiges personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt av någon annan statlig myndighet än <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighet</i> , en kommun eller region.	Känsliga personuppgifter får även behandlas om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförsvarspliktiges personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt av någon annan statlig myndighet än <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverk</i> , en kommun eller region.
---	--

11 §

Tillgången till personuppgifter vid <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighet</i> , en annan statlig myndighet, en kommun eller region ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.	Tillgången till personuppgifter vid <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverk</i> , en annan statlig myndighet, en kommun eller region ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.
--	---

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur tillgången till personuppgifter ska begränsas.

12 §

Direktåtkomst till person- uppgifter hos <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighet</i> får endast medges Försvarsmakten och den registrerade.	Direktåtkomst till person- uppgifter hos <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverk</i> får endast medges Försvarsmakten och den registrerade.
---	--

Den registrerade får endast ha direktåtkomst till personuppgifter som rör honom eller henne.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomsten enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst.

14 §

Försvarsmakten får föra in och rätta personuppgifter om totalför- svarspliktiga i <i>Totalförsvarets rekryteringsmyndighets</i> informationssystem.	Försvarsmakten får föra in och rätta personuppgifter om totalför- svarspliktiga i <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverks</i> informationssystem.
--	---

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om Försvarsmaktens behandling av personuppgifter enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan behandling.

15 §

Personuppgifter ska avskiljas så att tillgången till dem begränsas när de inte längre behövs i <i>Totalförsvarets rekryterings- myndighets</i> löpande verksamhet för de ändamål som anges i 6 §.	Personuppgifter ska avskiljas så att tillgången till dem begränsas när de inte längre behövs i <i>Totalförsvarets plikt- och prövningsverks</i> löpande verksam- het för de ändamål som anges i 6 §.
---	--

Personuppgifter om totalförsvarspliktiga ska avskiljas senast vid utgången av det kalenderår då den totalförsvarspliktige fyller 70 år, om inte den totalförsvarspliktige därefter har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande av personuppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2021.

Till grund för denna proposition ligger bl.a. Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) och Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8). Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 4 juli 2019 om uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025 (Fö nr 10). Regeringen beslutade den 11 juli 2019 om uppdrag till Försvarets materielverk (Fö nr 1), Försvarets radioanstalt (Fö nr 2), Totalförsvarets forskningsinstitut (Fö nr 3) och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (Fö nr 4) att redovisa underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025.

Försvarsmakten (Fö2019/01211) redovisade sitt underlag den 15 november 2019. Vid framtagandet av underlaget hade Försvarsmakten samverkat med Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Fortifikationsverket, Ekonomistyrningsverket samt Försvarshögskolan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hade getts möjlighet att inkomma med synpunkter på underlaget. Samma dag lämnade Försvarets materielverk (Fö2019/01211), Försvarets radioanstalt (Fö2019/01215), Totalförsvarets forskningsinstitut (Fö2019/01214) samt Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (Fö2019/01213) sina redovisningar.

Regeringen uppdrog den 11 juli 2019 till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477). Den 2 mars 2020 redovisades uppdraget av följande myndigheter: Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket (I2020/00511, I2020/00574); Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten (M2020/00322, I2020/00643, I2020/00636); Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt (N2020/00531); Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket (Fi2020/00860, Ju2020/00996, Ju2020/01070); Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret och Skatteverket (Fi2020/00848) samt Post- och telestyrelsen (I2020/00557).

Regeringen beslutade den 7 juli 2020 om uppdrag till Försvarsmakten respektive Försvarets materielverk att inkomma med ett kompletterande budgetunderlag för 2021. Försvarsmakten redovisade uppdraget den 17 juli 2020. Försvarets materielverk redovisade uppdraget den 24 juli 2020.

Regeringen beslutade den 24 oktober 2013 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2013:94) med uppdrag att föreslå hur Försvarsmaktens personalförsörjning bör utvecklas inom ramen för den försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutat. Utredningen redovisade den 1 november 2014 sitt uppdrag i betänkande Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (SOU 2014:73).

Regeringen beslutade den 14 december 2016 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2016:110) med uppdrag att beskriva Försvarsmaktens

långsiktiga materielbehov samt utarbeta förslag till prioriteringar och effektiviseringar. Enligt direktiven skulle utredningens förslag och bedömningar utgöra underlag för regeringens och Försvarsberedningens fortsatta arbete inför försvarsinriktningsbeslutet för perioden efter 2020. Utredningen redovisade den 20 februari 2018 sitt uppdrag i betänkandet Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7).

Regeringen gav den 15 februari 2018 Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för beslutsprocessen. Med utgångspunkt i analysen skulle Statskontoret föreslå åtgärder som Försvarsmakten eller regeringen kan vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Statskontoret överlämnade den 3 december 2018 rapporten När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:27).

Regeringen beslutade den 9 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2018:77) med uppdrag att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas. Den 14 november 2019 beslutade regeringen att utredaren skulle lämna en delredovisning senast den 2 april 2020. Delredovisningen skulle innehålla en analys av de åtgärdsförslag inom det civila försvaret som Försvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten redovisat när det gäller hälso- och sjukvården. Utredningen redovisade den 8 april 2020 delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret (SOU 2020:23).

Regeringen gav den 11 april 2019 Ekonomistyrningsverket i uppdrag att stödja Försvarsmakten och Försvarets materielverk i framtagandet av myndigheternas budgetunderlag för 2021, inklusive fortsatt utveckling av Försvarsmaktens investeringsplan för anskaffning och vidmakthållande. Ekonomistyrningsverket redovisade sina iakttagelser av arbetet den 15 november 2019.

Regeringen beslutade den 22 februari 1996 att en särskild utredare bl.a. skulle reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning polisen, hemvärnet och vissa civila skyddsvakter ska ha i en väpnad konflikt där Sverige är part (dir. 1996:16). Utredningen redovisade sina slutsatser och förslag i betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). Betänkandet har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö1998/02005). Med anledning av remissbehandlingen av betänkandet gav regeringen den 23 juni 1999 Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten i uppdrag att gemensamt bl.a. klarlägga behovet av polisens insatser i det militära försvaret inför och vid en väpnad konflikt. Myndigheternas redovisning, som inkom den 31 januari 2001, finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2000/00203). Försvarsmakten lämnade den 30 juni 2003 in en särskild skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om Försvarsmaktens behov av att personalens status som kombattanter vid vissa myndigheter bibehålls (Fö2003/01654). Efter uppmaning från Försvarsdepartementet lämnade Försvarsmakten den 8 juni 2006 in en redovisning av myndighetens nya grund- respektive insatsorganisation. Redovisningen finns tillgänglig i

Försvarsdepartementet (Fö1998/02005). Regeringen behandlar Prop. 2020/21:30 betänkandet SOU 1998:123 i avsnitt 9.2.1.

Regeringen beslutade den 2 december 1999 att en särskild utredare bl.a. skulle analysera och lämna förslag i frågan om den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap (dir. 1999:97 och dir. 2001:19). Utredningen redovisade sina slutsatser och förslag i betänkandet Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4). Betänkandet har remissbehandlats. Med anledning av remissbehandlingen av SOU 1998:123 och SOU 2002:4 tog Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) fram en promemoria med förslag till en ny gränsövervakningslag som remitterades den 7 april 2009. Remissvaren på betänkandet och promemorian finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2002/00073). Regeringen behandlar betänkandet SOU 2002:4 och 2009 års promemoria i avsnitt 9.2.1.

Regeringen beslutade den 18 november 2010 att en särskild utredare skulle analysera regleringen kring användandet av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Utredaren skulle överväga om det finns ett behov av en särskild nationell reglering på området och i så fall presentera förslag till en sådan reglering (dir. 2010:125). Utredningen överlämnade i november 2011 betänkandet Våld och tvång under internationella militära insatser (SOU 2011:76). Betänkandet har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2011/01793). Synpunkter har även inhämtats under hand från Försvarsmakten. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 5.5.

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2017/18:70) beslutade riksdagen att till regeringen ge tillkänna det som försvarsutskottet anfört om att regeringen bör se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178 och rskr. 2017/18:179). Regeringen behandlar riksdagens tillkännagivande i avsnitt 11.2.

Riksdagen beslutade den 16 juni 2015 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). I beslutet fastställdes, i enlighet med regeringens förslag, målen för det militära och det civila försvaret samt inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016. Riksdagen beslutade den 15 mars 2017 att till regeringen ge tillkänna det som försvarsutskottet anfört om en översyn av civilmilitära frågor och stöd till samhället (bet. 2016/17:FöU6 punkt 6, rskr. 2016/17:176). Regeringen behandlar riksdagens tillkännagivande i avsnitt 8.8.

I början av maj 2019 lämnade Riksbanken en framställning till riksdagen (framst. 2018/19:RB3). I framställningen föreslår Riksbanken att det tillsätts en utredning av betalningsmarknaden i en kontantlös digital ekonomi och av statens respektive den privata sektorns roll på en sådan marknad. Riksdagen beslutade den 18 juni 2019 att till regeringen ge tillkänna det som finansutskottet har anfört om att regeringen snarast ska tillsätta en utredning av digitaliseringens och den minskade kontantanvändningens konsekvenser för betalningsmarknaden och statens och den privata sektorns roller på denna marknad (bet. 2018/19:FiU44

punkt 1, rskr. 2018/19:293). Regeringen behandlar riksdagens tillkännagivande i avsnitt 9.2.5.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet inkom den 27 februari 2019 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med en framställning om namnbyte för myndigheten (Fö2019/00238). Promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har med anledning av detta tagits fram inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2019/00912).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 föreslagit att riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2021 under utgiftsområde 6.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Lagrådet

Lagförslagen är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Politikens inriktning

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har över tid försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Totalförsvarets förmåga behöver därför fortsätta stärkas.

I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen att 5 miljarder kronor tillförs det militära försvaret 2021. I samma proposition angav regeringen att den i budgetpropositionen för 2020 aviserade ökningen av anslagen till det militära försvaret med 5 miljarder kronor årligen 2022 t.o.m. 2025, utöver tidigare fattade beslut, ligger fast. Efter ytterligare överväganden anser regeringen att utöver detta bör den ekonomiska ramen för det militära försvaret öka med 1 miljard kronor 2024 och ytterligare 1 miljard kronor 2025. Detta innebär att sammantaget ytterligare 3 miljarder kronor tillförs utöver vad som tidigare aviserats fram till 2025. Med en prolongering av den ekonomiska ramen 2025 tillförs sammantaget ytterligare 13 miljarder kronor mellan åren 2024 och 2030. I jämförelse med den ekonomiska ram för det militära försvaret 2021 som följer av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2021 kommer den ekonomiska ramen att öka med 5 miljarder kronor 2022, 10 miljarder kronor 2023, 16 miljarder kronor 2024 och 22 miljarder kronor 2025, utöver de aviseringar som gjorts före 2019. Den ekonomiska ramen 2025 prolongeras fr.o.m. 2026. Allteftersom tillskotten tillförs blir efterföljande år föremål för pris- och löneomräkning. De ekonomiska effekterna för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap av de ytterligare

förstärkningarna kommer att presenteras i 2021 års ekonomiska Prop. 2020/21:30
vårproposition.

Anslagen till det civila försvaret tillförs, i enlighet med budgetpropositionen för 2021, 1 miljard kronor 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025. Tillsammans med de medel som tillfördes i budgetpropositionen 2018 uppgår summan av anslag avseende civilt försvar år 2025 till 4,2 miljarder kronor i enlighet med vad Försvarsberedningen föreslog i rapporten Motståndskraft (Ds 2017:66).

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Ett starkt totalförsvaret är därmed förebyggande och fredsbevarande. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.

Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast. Sverige är inte med i någon militär allians. Samtidigt bygger Sverige säkerhet tillsammans med andra. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Det är ett svenskt intresse att värna och stärka solidaritet och integration inom EU, samt att upprätthålla ett fredligt, stabilt och förutsägbart närområde, förankrat i europeiska och euroatlantiska strukturer. Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder.

Vårt EU-medlemskap utgör den viktigaste plattformen för den unilaterala solidaritetsförklaringen och den solidariska säkerhetspolitiken. Den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet. Sverige har ett ansvar för att främja säkerheten i vår del av Europa. Tillsammans med andra stater och organisationer bidrar Sverige aktivt till att främja säkerheten i vårt närområde. Sverige ska ytterst, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar liksom Norden. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Inom ramen för den svenska säkerhetspolitiken, ska bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten fortsätta fördjupas. De internationella försvarssamarbetena bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och förmågan att agera tillsammans med andra samt tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Försvarssamarbetet med Finland intar en särställning, och fördjupas ytterligare. Samarbetet med Finland omfattar även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet. Samarbeten med olika länder kring, eller med engagemang i, närområdet är av särskilt stor betydelse eftersom de bidrar till stabiliteten i närområdet. Sveriges internationella försvarssamarbeten

och de nationella försvarsansträngningarna utgör de två ben på vilka den svenska försvarspolitikens står.

Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och de bilaterala och regionala försvarssamarbeten som Sverige ingår i, omfattar inte några ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Det nordiska samarbetet är ett komplement till de existerande samarbetena inom EU och med Nato.

Att Sverige kan ge och ta emot militärt och civilt stöd är avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av en kris eller krig. Sverige bör så långt som möjligt utveckla gemensam operationsplanläggning med Finland samt samordna operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato. Det trilaterala operativa försvarssamarbetet mellan Finland, Norge och Sverige ska implementeras i enlighet med avsiktsförklaringen som ingicks i september 2020.

Denna proposition omfattar i huvudsak perioden 2021–2025 men innehåller även en övergripande inriktning för perioden 2026–2030. Därigenom stärks förutsebarheten och långsiktigheten avseende bland annat de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas planering. Utvecklingen som föreslås innebär en avsevärd förmågeökning inom såväl det militära som det civila försvaret inom de närmaste fem respektive tio åren.

Inom det militära försvaret ska krigsorganisationens uthållighet förstärkas, och en bättre balans åstadkommas mellan verkans- och stödförband. Antalet krigsförband i krigsorganisationen utökas. Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna verka samlat vilket innebär att förmågan till försvarsmaktsgemensamma operationer, med stöd av det civila försvaret, behöver utvecklas.

Av geografiska-, beredskaps- och utbildningsskäl bör grundorganisationsenheter återinrättas. I denna proposition föreslås organisationsenheter återinrättas i Arvidsjaur, Göteborg, Kristinehamn, Uppsala, Falun och Sollefteå med utbildningsdetachement i Östersund. Då antalet befattningar inom krigsorganisationen föreslås öka, måste även antalet totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning utökas successivt till 8 000 till 2025. Försvarsunderrättelseförmågan och Sveriges cyberförsvarsförmåga stärks ytterligare.

Deltagandet i internationella militära insatser, med mandat som vilar på folkrättslig grund, är en integrerad del av Sveriges solidariska säkerhetspolitik och bidrar bland annat till att stärka Sveriges säkerhet. Försvarsmakten ska i sin helhet kunna krigsorganiseras och samtliga krigsförband ska kunna börja lösa sina krigsuppgifter senast inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta ska delar av krigsorganisationen ha en högre beredskap. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande, och en mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp.

Förmågan att genomföra operationer med andra länder och organisationer bör stärkas och är viktig för att utveckla kompetensen inom krigsorganisationen. Samarbetet mellan svenska och finska förband är av särskild vikt.

Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret

prioriteras och fortsätter att utvecklas. Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Arbetet har påbörjats men behöver nu intensifieras ytterligare. Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkning, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.

Det civila försvaret ska ha förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Även investeringar för att stärka arbetet med säkerhetsskydd och cybersäkerhet ingår i satsningen.

Utvecklingen av det civila försvaret kommer att förutsätta åtgärder från en lång rad aktörer, bl. a statliga myndigheter, kommuner och regioner, enskilda individer, näringsliv och frivilligorganisationer. Genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen är ett ansvar för hela samhället, och en fråga som berör samtliga politikområden. Vidare förutsätter den föreslagna utvecklingen mot en ökad militär förmåga att det civila försvaret har förmåga att ge stöd till Försvarsmakten i händelse av höjd beredskap.

I arbete med totalförsvarsfrågor bör miljö- och klimathänsyn integreras inklusive nationella mål, Parisavtalet samt Agenda 2030 med de globala målen för hållbar utveckling.

De föreslagna förstärkningarna av totalförsvarsförmågan kommer att medföra behov av ökad verksamhet och omfattande investeringar i bland annat materiel och infrastruktur. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och den försvarspolitiska inriktningen om ökad förmåga inom totalförsvaret understryker behovet av en skyndsam och effektiv handläggning i fråga om de beslut som kommer att behöva fattas på olika nivåer för att genomföra inriktningen.

Det militära försvaret omfattar stora summor pengar och det är centralt att det finns en tydlig parlamentarisk insyn i försvarets ekonomi. Den kommande utredningen med uppdrag att ta fram en långsiktig materielförsörjningsstrategi ska ha parlamentarisk förankring såsom en parlamentarisk referensgrupp. Objektsramar, som på regeringens förslag fastställs av riksdagen, ska införas för stridsflygsförmågan och undervattensförmågan.

Efter valet 2022 ska Försvarsberedningen ges i uppdrag att påbörja arbetet inför försvarsbeslutet 2025. Försvarsberedningen ska genom en kontrollstation 2023 utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020 i

syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas enligt riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram.

Regeringen kommer i budgetpropositionen för 2024 att återkomma till riksdagen för att säkerställa att implementeringen 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.

Det definitiva beslutet angående försvarsbeslutsperioden 2026–2030 sker på basis av Försvarsberedningens förslag i försvarsbeslutet 2025. Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030, ska Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) i sin helhet genomföras och medlen ska användas till att förverkliga nedanstående åtgärder. Myndigheterna ska från 2021 ges i uppdrag att planera för ett möjligt genomförande av denna helhet. Följande åtgärder ska vid utökad ekonomisk ram inplaneras:

1. Hela krigsorganisationen ska vara färdigorganiserad senast 2030.
2. De delar av Försvarsmaktens redovisning den 15 november 2019 som inte inryms i nu föreslagen ekonomisk ram ska återläggas.
3. Flygvapnet ska tillföras fler robotar.
4. Omsättning av bland annat radarsystem till sensorkedjan ska tidigareläggas.
5. Förmågan att kunna basera flygstridskrafterna på spridda krigsbaser ska förstärkas.
6. Helikopterförbanden ska få rörliga basförband.
7. Amfibieförbanden ska förstärkas materiellt med fler nya stridsbåtar.
8. Modernt buret luftvärn ska anskaffas till armén.
9. Divisionsförmågan i armén ska förstärkas med en ingenjörbataljon och en underhållsbataljon.
10. Förbindelsekompanier ska tillföras för att lägga broar över större älvar och modern bromateriel anskaffas.
11. Sambands- och telekrigsförbanden ska tidigareläggas.
12. Logistikfunktionen ska förstärkas.
13. Uthålligheten i krig ska förstärkas genom anskaffning av ytterligare läkemedel, drivmedel och nödvändiga reservdelar m.m. samt lastbilar och ammunition.
14. Ytterligare ny soldatutrustning ska tillföras och nya eldhandvapen anskaffas till samtliga soldater.

16. De frivilliga försvarsorganisationerna ska förstärkas ytterligare.

17. Väg- och vattenbyggnadskåren samt byggnads- och reparationsberedskapen ska återinrättas.

I likhet med vad Försvarsberedningen anför konstaterar regeringen att den omvärldsutveckling som skett under de senaste två decennierna har visat på svårigheterna att tidigt identifiera signaler om förändringar i den säkerhetspolitiska situationen och utifrån det fatta nödvändiga beslut om förstärkningar av försvarsförmågan.

Effekterna av klimatförändringarna är alltmer påtagliga. Förutom störningar i samhällsviktiga verksamheter och påverkan på människors liv och hälsa påverkar klimatförändringarna relationer inom och mellan stater och kan därmed få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Försvarsbeslutet 2015 innebar att en decennielång trend av sjunkande försvarsanslag och försvagad förmåga i såväl det militära som det civila försvaret kunde brytas. En bred majoritet i riksdagen ställde sig bakom ett försvarsbeslut som innebar att den nationella försvarsdimensionen åter ställdes i fokus. Beslutet innebar en prioritering av att öka den operativa förmågan i krigsförbanden, att fördjupa och bredda Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten samt att återuppta planeringen för det civila försvaret.

Återuppbyggnad av förmåga inom militärt och civilt försvar kräver samtidigt stora ekonomiska resurser och förutsätter långsiktighet i fråga om bl.a. planering, infrastruktur, investeringar och personalförsörjning. För att kunna hantera skiftningar i omvärldsläget krävs därför att en trovärdig totalförsvarsförmåga kan vidmakthållas över tiden. Erfarenheterna från den försvarsbeslutsperiod som nu avslutas visar att det tar lång tid att bygga upp militär förmåga och förmåga inom civilt försvar.

Med den inriktning som föreslås i denna proposition kommer betydande steg att tas mot att säkerställa en trovärdig försvarsförmåga över tid.

5 Säkerhetspolitik

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna suveräniteten, Sveriges intressen, grundläggande värderingar samt säkerställa svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Genom att bidra till en säkrare omvärld och ett stabilt närområde ökar Sveriges säkerhet.

I detta avsnitt beskrivs och analyseras den säkerhetspolitiska utvecklingen med fokus på de länder, organisationer och regioner som har en särskild påverkan på svensk säkerhets- och försvarspolitik. Vidare behandlas Sveriges militärstrategiska läge och tematiska säkerhetsfrågor. I avsnitten 5.2–5.4 redogör regeringen för den säkerhetspolitiska inriktningen inklusive Sveriges internationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten samt internationella militära insatser.

Det är ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser på global, regional och nationell nivå kring de säkerhetspolitiska konsekvenserna av covid-19-pandemin. Det kan konstateras att såväl de hälsomässiga som ekonomiska konsekvenserna är omfattande. Pandemin kan förväntas, såväl direkt som indirekt, komma att påverka säkerhets- och försvarspolitiska förhållanden och samarbeten under relativt lång tid framöver.

5.1 Säkerhetspolitisk utveckling

5.1.1 Den europeiska säkerhetsordningen

Den europeiska säkerhetsordningen avser den helhet av regler och principer, folkrättsligt bindande såväl som politiskt förpliktigande, som tillsammans utgör fundamentet för Europas säkerhet och därmed dess välstånd. Till dessa hör grundläggande regler om att territorium inte får förvärfvas med våld och respekten för varje stats suveränitet, territoriella integritet och rätt att självständigt och utan inblandning bestämma sin säkerhetspolitiska väg. Med den europeiska säkerhetsarkitekturen brukar man avse dess organisationer och institutioner, varav de viktigaste är EU, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet.

Den europeiska säkerhetsordningen vilar på FN-stadgan och vidareutvecklas i Helsingforslutakten från 1975 och Parisstadgan från 1990, tillsammans med de övriga politiska åtaganden som förhandlats fram inom ramen för den europeiska säkerhetskonferensen (ESK), sedermera OSSE. Denna regelbaserade europeiska säkerhetsordning bygger på ett brett säkerhetsbegrepp som tillkommit i samstämmighet mellan europeiska stater, däribland Ryssland, samt USA och Kanada. Arkitekturen på det militära området omfattar avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE-avtalet), Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (ursprungligen antaget 1990, senast uppdaterat 2011) och avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa markbaserade medeldistansrobotar (INF-avtalet) från 1987. Fördraget om observationsflygningar (Open Skies-fördraget) möjliggör genomförande av ömsesidiga överflygningar med observationsflygplan och utgör en viktig förtroendebyggande åtgärd. Överenskommelserna mellan USA och Sovjetunionen, senare Ryssland, om kärnvapenbegränsningar (SALT och START-avtalen), liksom ABM-avtalet om förbud mot antiballistiska försvarssystem har också varit viktiga för rustningskontrollansträngningarna i Europa.

Undergrävandet av den europeiska säkerhetsordningen

Den europeiska säkerhetsordningen är utmanad i grunden liksom de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det breda säkerhetsbegreppet, den multilaterala regelbaserade världsordningen, inklusive folkrätten, och de gemensamma åtagandena gällande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer ifrågasätts i allt högre utsträckning.

Den ryska aggressionen i Georgien och Ukraina visar att Ryssland bryter mot den europeiska säkerhetsordningen och att Ryssland är berett att använda militära medel för att nå politiska mål. Detta agerande utgör brott mot de grundprinciper och de folkrättsliga regler som den europeiska säkerhetsordningen vilar på. Ryssland har framfört krav på att den europeiska säkerhetsordningen ska revideras och under mer än ett årtionde aktivt undergrävt OSSE:s ansträngningar för att stärka mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Vidare har organisationens arbete med valövervakning ifrågasatts av Ryssland. För att upprätthålla säkerhetsordningens status och integritet är det nödvändigt att ansvar för brott mot densamma utkrävs.

Den europeiska säkerhetsordningens betydelse för mindre stater

Det är av avgörande betydelse att alla staters suveränitet och politiska handlingsfrihet upprätthålls. Om mindre staters suveränitet och frihet att göra egna politiska val inskränks, skulle en särskild kategori av stater skapas med en ställning som s.k. rand- eller buffertstater. Detta är oacceptabelt och skulle innebära en stor framgång för de ryska ambitionerna att begränsa den säkerhetspolitiska valfriheten för länder i Rysslands närområde.

Det har på senare tid framförts synpunkter om att den nuvarande säkerhetsordningen inte längre är ändamålsenlig och behöver uppdateras. Sverige har i OSSE och andra format understrukit vikten av att inte omförhandla, underminera eller ersätta nuvarande principer och åtaganden. Varje stat har en förpliktelse att se till att brott mot folkrätten inte normaliseras. Det gäller även OSSE:s principer. Som ordförande i OSSE 2021 får Sverige en särskilt viktig roll i detta arbete. Principen om säkerhetens odelbarhet, som bl.a. innebär att säkerhet inom stater är nära kopplad till säkerheten mellan stater och att ingen stat har rätt till intressesfärer, är central och måste upprätthållas. Detta innebär att en regionalisering av säkerheten i Europa måste motverkas, t.ex. inrättande av separata regimer för Östersjöområdet med olika grad av suveränitet och säkerhet för olika länder.

5.1.2 Utvecklingen i Sveriges närområde

Geografiskt omfattar Sveriges närområde såväl Östersjöregionen som inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten. Östersjöregionen utgör, vid sidan av Svarta havet, den region i Europa där Rysslands intressen tydligast utmanar övriga europeiska länder och USA. Detta förhållande förväntas kvarstå under överskådlig tid. Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats över tid. Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Samtidigt förekommer rysk användning av icke-militära maktmedel mot andra stater.

Den säkerhetspolitiska försämringen i närområdet är en följd av Rysslands agerande. Den ryska militära närvaron längs Rysslands västgräns och i Arktis har förstärkts. Åtskilliga av de ryska militära

åtgärderna har påtagliga säkerhetspolitiska signaleffekter. Ryssland genomför till exempel årliga strategiska övningar och en stor mängd mindre övningar. Dessutom har flera stora ryska militärövningar sedan 2013 inletts utan föregående information eller förvarning. Dessa övningar har av Ryssland betecknats som beredskapskontroller, vilka enligt Wiendokumentet inte kräver inbjudan av utländska observatörer. Ryssland har motsatt sig en modernisering av t.ex. Wiendokumentet som skulle öka den militära förutsägbarheten och transparensen.

Ryskt stridsflyg har upprepade gånger genomfört aggressiva och provocerande anflygningar mot andra staters örlogsfartyg och militära flygplan, samt mot militära anläggningar och installationer i närområdet. Agerandet får antas ha som syfte att sända en säkerhetspolitisk signal till grannländerna och omvärlden om att Ryssland kommer att värna sina intressen. Ett annat specifikt syfte bedöms vara att markera mot amerikansk närvaro i Östersjön och därmed ifrågasätta Östersjöns status som öppet hav. En annan typ av ryskt agerande är avlysningar av internationella sjö- och luftterritorier för provverksamhet och skjutövningar, på ett sätt som inneburit olägenheter för civil och militär fartygs- och flygtrafik. Att Ryssland och USA har lämnat INF-avtalet efter ryska avtalsbrott är ytterligare en faktor som påverkar det säkerhetspolitiska läget negativt.

Ryssland använder en rad påtrycknings- och påverkansmedel mot EU- och Natomedlemsstaterna i regionen. Dessa påtryckningar och påverkansförsök, ofta kallat hybridhot, pågår löpande. I förhållande till Sverige har den ryska retoriken skärpts. Höga ryska företrädare har vid upprepade tillfällen varnat för att ett svenskt Natomedlemskap skulle tvinga Ryssland att vidta svarsåtgärder. På senare tid har ryska företrädare också kritiserat Sveriges och Finlands samarbete med Nato, och hävdade att också detta tvingar Ryssland till svarsåtgärder. Inom ramen för de ryska påverkansförsöken har falska påståenden om innehållet i Sveriges partnerskap med Nato framförts.

EU- och Natomedlemmarna i närområdet har bemött det ryska agerandet genom åtgärder på en rad olika områden, däribland sanktionsregimer, stärkta samarbeten och satsningar på ökad militär förmåga. Vid Natos toppmöte i Wales 2014 antogs målsättningen att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP, enligt inom Nato överenskomna redovisningsprinciper, senast 2024. Även förmågan att bemöta s.k. hybridhot, exempelvis påverkanskampanjer och cyberattacker, blir allt viktigare för staterna i regionen. Samarbete för att identifiera, förebygga och bemöta sådana hot har intensifierats inom både EU och Nato, liksom i samarbetet mellan de två organisationerna. Natomedlemmarna beslutade vid toppmötet i Warszawa 2016 att etablera en förstärkt framskjuten närvaro (Enhanced Forward Presence, EFP) i de baltiska staterna och Polen. Denna innebär att en roterande, multinationell bataljonsstridsgrupp grupperas i varje land. Sedan tidigare genomför alliansen lufrumsövervakning med stridsflyg över de baltiska staterna inom ramen för Baltic Air Policing (BAP).

Regeringen konstaterade i den försvarspolitiska propositionen 2015 att det ryska agerandet mot Ukraina hade befast bilden av en statsledning med en ökande ambition att bygga upp Ryssland till en stormakt med kontroll över så stora delar av före detta Sovjetunionen som möjligt. Denna ambition bedömdes fortsatt vara den centrala ledstjärnan för rysk utrikespolitik under nuvarande ledning. Vidare framhölls att det ryska agerandet hade förstärkt intrycket av att Ryssland var berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen även om detta medför kraftigt negativa reaktioner från omvärlden och försvagade den ryska ekonomin. Fem år senare konstaterar regeringen i likhet med Försvarsberedningen att denna bedömning äger fortsatt giltighet. I viktiga avseenden har den förstärkts ytterligare av Rysslands agerande och av den ryska ledningens uttalanden. Bland exemplen kan nämnas de ryska avtalsbrotten mot INF-avtalet, användandet av ett kemiskt stridsmedel i Storbritannien 2018 samt förgiftningen av oppositionspolitikern Navalnyj 2020, blockerandet av fartygstrafik till Azovska sjön liksom försöket att göra intrång i datanätverket vid Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW). Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att ryskt utrikespolitiskt agerande och rysk krigföring bygger på ett samordnat användande av alla resurser som står till landets förfogande för att uppnå uppställda målsättningar och försvåra motåtgärder från andra stater. Sverige bedriver en tvåspårspolitik gentemot Ryssland, som innebär att fördöma ryska folkrättsbrott samtidigt som vi håller öppet för samarbete på områden där det finns gemensamma intressen.

Rysslands drivkrafter

Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att den ryska ledningen under det senaste årtiondet, och särskilt sedan 2014, har agerat på ett sätt som av många bedömare uppfattats stå i motsättning till de intressen som omvärlden förutsatt att Ryssland borde ha, såsom internationellt anseende, ekonomisk tillväxt och omsorg om befolkningens välfärd. Det ryska agerandet har därför ofta uppfattats som irrationellt.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att den ryska ledningen ger uttryck för en geopolitisk och delvis konspiratoriskt färgad syn på världen. Inflytande i olika geografiska regioner ses som ett nollsummespel. Förhållandet till väst har under en stor del av landets historia definierat rysk säkerhetspolitik. Ryssland har på senare år allt mer valt att ansluta sig till en tradition av att definiera Ryssland i motsättning till väst. Väst framställs i Ryssland ofta som en enhetlig aktör som, under ledning av USA, anses eftersträva ett svagt Ryssland. Ryska företrädare har vid flertalet tillfällen gett uttryck för att väst har som mål att byta ut den nuvarande ryska ledningen och att detta skulle kunna ske genom att iscensätta en s.k. färgrevolution. Ryssland ger konsekvent uttryck för uppfattningen att de demokratiska demonstrationer mot auktoritära ledare som lett till politiska omvälvningar i Georgien, Ukraina och Kirgizistan varit iscensatta av väst. Väst anklagas också för att försöka locka in länder i Rysslands närområde i Nato och EU och för att motarbeta ryskledda integrationsprojekt som Eurasiska ekonomiska unionen (EEU). Denna

omvärldsuppfattning tas till intäkt för att göra återupprättandet av Rysslands stormaktsstatus till den ryska statens viktigaste uppgift, vilket också rättfärdigar synen att Ryssland bör omge sig med en intressesfär där man har privilegierade intressen i andra stater.

Inrikespolitik

Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att den världsbild som beskrivits ovan används för att legitimera den nuvarande ryska ledningens fortsatta maktinnehav. Den har också i mångt och mycket använts för att rättfärdiga de inskränkningar i de mänskliga fri- och rättigheterna, inklusive yttrandefriheten och den politiska friheten, som skett i Ryssland sedan millennieskiftet. Successivt har dessa värden underordnats statens intressen såsom de definieras av den ryska ledningen, trots att Ryssland i retoriken fortsatt påstår sig respektera dem. Sedan 2012 har en kraftig försämring av respekten för mänskliga rättigheter skett. Dagens ryska politiska system är både auktoritärt och repressivt. Missnöjesyttringar är tillåtna inom vissa ramar. En viss grad av yttrandefrihet, inklusive på internet, och en begränsad politisk oppositionsverksamhet tolereras. Den ryska ledningen har dock i ord och handling gjort klart att den är beredd att gå långt för att förhindra folkliga protester och framväxandet av en politisk opposition som på allvar skulle kunna utmana ledningens fortsatta maktinnehav. Det fåtal oberoende medier som existerar är kringskurna. Detta innebär att det inte finns några organiserade kanaler för systematiskt politiskt ansvarsutkrävande eller några substantiella motkrafter mot de nuvarande makthavarna i det ryska samhället.

Det föreligger en nära växelverkan mellan den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland och dess utrikespolitiska agerande där den officiellt utmålade hotbilden legitimerar vad som de facto innebär ett krympande demokratiskt utrymme och en stundtals aggressiv utrikespolitik. Det ryska beslutsfattandet, särskilt i centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, sker i en snäv krets kring presidenten. Det innebär att det ryska beslutsfattandet sker snabbt och har vid flera tillfällen överraskat omvärlden.

Ekonomi

Ryssland förefaller på senare år ha haft som en central prioritering att omforma den ryska ekonomin och strukturera statsfinanserna så att beroendet av omvärlden minskas. Sedan 2014 har Ryssland bl.a. målmedvetet satsat på s.k. importsubstitution, dvs. att ersätta import med inhemsk produktion. Andelen intäkter från olja och gas i den federala budgeten har gått ned från 60 procent till 46 procent på några år. Olje- och gasintäkternas andel av BNP uppgår till ca 10 procent och är därmed betydande men inte dominerande.

En ytterligare komponent i ansträngningarna att minska beroendet av omvärlden har varit en stram finanspolitik. Denna har bl.a. lett till att den ryska statsskulden uppgår till blott ca 15 procent av BNP och att budgetöverskottet 2018 uppgick till ca 2,5 procent av BNP. Förhoppningarna som funnits om att de ekonomiska konsekvenserna av

Militär utveckling

Trenden att prioritera försvarsutgifter framför andra utgifter och utan större hänsyn till den ekonomiska utvecklingen har rått sedan den nu pågående försvarsreformen startade 2008. Sedan försvarsreformen inleddes 2008 har den ryska militära förmågan stärkts påtagligt: från att kunna hantera ett lokalt krig till att kunna inleda ett regionalt krig. Rysslands militära handlingsfrihet har ökat, bl.a. genom att antalet förband inom markstridskrafterna nominellt ökat med närmare 50 procent från 2011 till 2019. Samtidigt stärks förmågan inom övriga försvarsgrenar och fristående truppslag. Den ökade förmågan är ett resultat av tillförsel och modernisering av vapensystem m.m., intensiv övningsverksamhet samt ökad beredskap och därmed resulterande stridsduglighet. Även krigföringen i Ukraina och Syrien har bidragit till en stärkt förmåga att samverka i strid mellan försvarsgrenar och truppslag. Förmågetillväxten sker främst i den europeiska delen av Ryssland, särskilt i västra militärområdet inklusive Kaliningrad. Sammantaget vittnar den långsiktiga och målmedvetet genomförda ryska försvarsreformen om att försvarssatsningarna har högsta politiska prioritet. De ryska väpnade styrkornas struktur ger också en klar indikation om vilken typ av konflikter den ryska ledningen anser att landet måste förbereda sig för.

Mycket talar för att Rysslands militära förmåga i absoluta termer fortsatt kommer att öka under hela den kommande tioårsperioden. Detta beror dels på de resurser som redan har investerats i bl.a. materiel och försvarsindustri, dels på att ytterligare ny materiel kommer att tillföras och på den omfattande övningsverksamheten. De kraftigt ökade ryska försvarsutgifterna under 2005–2015 och den därtill ökade övningsverksamheten kommer att ge fortsatt avkastning under de kommande 15 åren. Förutom försvarsgrensgemensamma operationer omfattar de ryska övningarna i allt större utsträckning även civila och militära myndighetsresurser med uppgifter i det som benämns statens militära organisering. Ryssland skapar därmed förutsättningar för en bredare samhällelig insats vid en mellanstatlig konflikt. Sammantaget utvecklas de väpnade styrkorna från en förmåga att främst användas för konflikter i Rysslands närområde mot en förmåga att genomföra operationer även på längre avstånd från Ryssland. Genom den militära agerandet i Syrien har Ryssland bl.a. visat på en förmåga att uthålligt genomföra militära operationer över tid i områden långt ifrån det ryska territoriet.

Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenarsenal. Strategiska kärnvapen spelar en central roll i rysk säkerhetspolitik, vilket manifesteras både nationellt och internationellt. Ryssland prioriterar också s.k. taktiska kärnvapen för regional avskräckning bl.a. för att kompensera upplevda brister i den konventionella militära förmågan. Bedömningen av den regionala kärnvapenförmågan kompliceras av att flera regionala kärnvapenbärare även kan användas konventionellt, s.k. dubbelanvändning. Ryssland inledde redan på 1990-talet en omfattande modernisering av sina kärnvapen och i dag finns inga

kärnvapenstridsspetsar kvar i Ryssland som är tillverkade under Sovjettiden. Detta har möjliggjorts av att Ryssland har bibehållit industriell infrastruktur för tillverkning av kärnvapenstridsspetsar, kärnvapen och vapenbärande system. Ryssland förbehåller sig rätten att vara först att tillgripa kärnvapen om den ryska statens existens är hotad. I den ryska debatten omnämns också användande av taktiska kärnvapen i preventivt syfte. Det senaste årets utveckling, där nya kärnvapenbärande vapensystem tagits i bruk, talar för att kärnvapnens roll kommer att fortsätta att öka. Utvecklingen kan leda till att antalet kärnvapen i Sveriges närområde ökar.

Det politiska systemet och dess konsekvenser

En sammantagen bedömning leder till slutsatsen att Rysslands hittillsvarande utrikes- och säkerhetspolitiska huvudinriktning kommer att bestå. Mycket talar för att den ryska ledningen under de kommande åren fortsatt kommer att driva sina intressen och samordna de medel som den förfogar över. Den ryska politiska ledningen bedöms i detta sammanhang vara beredd att åsidosätta såväl folkrätten som världsoptionen och Rysslands långsiktiga ekonomiska utveckling för att uppnå geopolitiska mål. Den olagliga annekteringen av Krim är ett exempel som talar för detta. Ryssland bedöms också fortsätta sin strävan att dominera länderna i sitt närområde, särskilt de f.d. Sovjetrepublikerna. Detta innefattar att utnyttja olösta konflikter, exempelvis i Transnistrien, Abchazien, Sydossetien och Donbas, eller skapa nya konflikter. Ryssland kan också under nuvarande ledning väntas använda ekonomiska, politiska och diplomatiska påtryckningar i syfte att nå sina mål.

Påstådda yttre hot kan användas för inrikespolitiska syften. På samma sätt kan utvecklingen i omvärlden utnyttjas för att flytta fram ryska positioner.

Trenden att Ryssland nyttjar en bredare och mer samordnad arsenal av påtrykningsmedel bedöms fortsätta. Den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda subversiva metoder och regelrätt militärt våld för att påverka politiska beslut i länder långt från Ryssland, exempelvis i Syrien. En ökad militär förmåga, en ökad militarisering av samhället och en ökad politisk beredvillighet att använda militära medel och andra antagonistiska maktmedel för att uppnå politiska mål leder till bedömningen att Ryssland kan komma att använda militärt våld på andra platser och i större skala än vad som hittills skett. Det kan inte uteslutas att detta också kan komma att ske mot medlemmar av EU och Nato eller andra länder. Ryssland kan väntas fortsätta stärka sitt inflytande inte bara i sitt närområde utan även globalt.

Arktis

Utvecklingen i Arktis är av global betydelse. I takt med att havsisen i Arktis minskar på grund av klimatförändringarna och större havsytor blir tillgängliga för sjöfart och råvaruutvinning ökar också omvärldens intresse för regionen. Det kan leda till stigande motsättningar. Utvecklingen i Arktis påverkas också av det globala säkerhetspolitiska läget, som präglas av instabilitet och svårförutsägbarhet.

Sedan det kalla krigets slut har Arktis varit en region som präglats av fred, stabilitet och samarbete. De åtta arktiska staterna (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Kanada, Ryssland och USA) har ett särskilt ansvar för utvecklingen i Arktis. Arktiska rådet är det främsta multilaterala regionala mötesformatet och kärnan i samarbetet i den arktiska regionen. Verksamheten fokuserar framför allt på miljöfrågor och hållbar utveckling. Rådets mandat omfattar inte säkerhetspolitiska och militära frågor. Genom Ilulissatdeklarationen som undertecknades av de fem kuststaterna 2008 och återbekräftades av samtliga arktiska stater 2018 finns ett gemensamt åtagande att bevara Arktis som en fredlig och stabil region.

Samtidigt har den övergripande säkerhetspolitiska kontexten försämrats i ljuset av militär återuppbyggnad och en suveränitetshävdande politik från flera staters sida i Arktis. Utvecklingen leds av Ryssland som bygger upp sina militära resurser på stor bredd. Detta sker dels för skydd av eget territorium, dels för att skapa möjligheter till maktprojektion från området.

Till de huvudsakliga ryska prioriteringarna hör skyddet av landets baser på Kolahalvön och den nukleära ubåtsbaserade andraslagförmågan, men även skyddet av industri- och befolkningscentrum som Moskva och Sankt Petersburg. En stor del av Rysslands energiutvinning sker också i landets nordligaste delar. På senare tid har Ryssland också tydligare uttryckt en strävan att kontrollera sjöfarten genom den norra sjöleden (som utgör huvuddelen av Nordostpassagen). Ryssland har vid ett antal tillfällen under senare år officiellt ifrågasatt Norges tolkning av Spetsbergstraktaten.

Andra stater har börjat reagera på det ryska agerandet, däribland USA som har ökat sina militära investeringar i området. Återupprättandet av den amerikanska Andra flottan, med operationsområde bl.a. i Nordatlanten, och närvaron av ett amerikanskt hangarfartyg i Norska havet för första gången på tjugo år under övningen Trident Juncture 2018 är exempel på detta. Även stater utan direkt geografisk anknytning till Arktis, särskilt Kina, ökar närvaro och resurser i regionen, för närvarande med fokus på ekonomiskt och forskningsrelaterat samarbete.

Samtliga nordiska länder är arktiska stater och en konflikt som berör något av dem kommer att påverka Sverige. Norra Europa, inklusive Arktisregionen, utgör ett militärgeografiskt sammanhängande område. Havsområdena mellan Grönland, Island och Färöarna är strategiskt viktiga både för Nato och Ryssland, givet deras betydelse för skyddet av Natos förstärkningstransporter över Nordatlanten i händelse av en konflikt i Europa.

5.1.3 Utvecklingen i Europa

Mot bakgrund av det över tid försämrade säkerhetspolitiska läget som Europa står inför genomför flera europeiska länder ökade satsningar på försvaret, ökar sina försvarsutgifter och fokuserar i allt högre utsträckning på det nationella försvaret. I kölvattnet av den pågående covid-19-pandemin har osäkerheten och oförutsägbarheten ökat. De gränsrestriktioner som införts har lett till en diskussion om EU:s förmåga att hantera gränsöverskridande kriser. Krisen har även medfört en global

ekonomisk nedgång och det råder osäkerheter kring hur försvarsekonomin påverkas i flertalet europeiska länder. Pandemin har även resulterat i omfattande desinformationsinsatser och påverkanskampanjer samt inskränkningar av mänskliga rättigheter i vissa länder.

Norden

För Danmark utgör Natomedlemskapet grunden för säkerhets- och försvarspolitiken. Det danska EU-förbehållet på försvarssidan innebär att landet inte deltar i utformningen eller implementeringen av unionens beslut eller aktiviteter som har försvarsimplicationer. Den danska försvarsmakten var efter kalla kriget främst inriktad mot internationella operationer. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet och Europa har dock Danmark inlett en omställning av försvaret. Fokus ligger i ökad grad på kollektivt försvar och närområdet, inklusive i de baltiska staterna där Danmark utgör en av ramnationerna för MND-North i Adazi i Lettland. Danmark har genom riksgemenskapen, ansvaret för att försvara Grönland och Färöarna. Med försvarsbeslutet 2018–2023 bryts den nedåtgående trenden för försvarsutgifterna.

Det finska försvaret styrs i huvudsak av tre principer: territorialförsvar av hela Finland, personalförsörjning genom allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Under de närmaste åren kommer Finland att anskaffa ett antal större materielsystem, bl.a. nya örlogsfartyg och stridsflygplan.

Samtidigt som Finland stärker sitt nationella försvar intensifieras internationella försvarssamarbeten. EU utgör det viktigaste säkerhetspolitiska samarbetet för Finland, och landet utgör en av de främsta förespråkarna för ett fördjupat försvarspolitiskt samarbete inom unionen. I officiella dokument markerar Finland möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato, den s.k. Natooptionen. Ett välfungerande partnerskap med Nato tillmäts därför stor vikt liksom internationell samverkansförmåga. Finland försäkrar sig om att inga praktiska hinder föreligger för en eventuell anslutning till Nato. Finland har de senaste åren slutit ett tiotal bilaterala avtal om fredstida samarbete med andra länder, t.ex. USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland samt anslutit sig till multilaterala samarbeten såsom European Intervention Initiative (EI2), där även Norge och Danmark ingår, och Joint Expeditionary Force (JEF). Det mest långtgående försvarssamarbetet föreligger med Sverige.

Island har ett strategiskt läge i Nordatlanten av stor betydelse för Natos förstärkningstransporter från USA till Europa. Landet saknar eget militärt försvar och förlitar sig på sitt medlemskap i Nato och ett bilateralt försvarsavtal med USA från 1951. Det isländska luftrummet övervakas periodvis av flyg från andra Natoländer inom ramen för luftrumsövervakning (Icelandic Air Policing). USA har sedan 2006 ingen permanent militär närvaro på Island och Keflavikbasen men har på senare år ökat sin närvaro, bl.a. genom amerikanskt stöd till Natos luftrumsövervakning. Såväl Island som USA har på senare år gjort infrastrukturinvesteringar i syfte att förbättra förutsättningarna för värdlandsstöd.

Norges säkerhets- och försvarspolitik vilar på Natomedlemskapet. Därtill är de bilaterala relationerna med USA och Storbritannien av stor vikt. Den amerikanska marinkåren har förhandslagrat materiel i Norge för

en brigadstridsgrupp, inklusive stridsvagnar, och samövar periodvis med det norska försvaret. Även den brittiska närvaron är betydande. Det norska försvaret ska verka som en konfliktavhållande tröskel och är en integrerad del av Natos kollektiva försvar. På grund av det försämrade säkerhetsläget i närområdet och Europa pågår en omställning av det norska försvaret från internationella insatser till nationellt försvar. Försvarsförmågan är framför allt inriktad mot nordområdena, där Rysslands militära aktiviteter sedan 2014 ökat till en nivå som inte noterats sedan sovjettiden.

Estland, Lettland, Litauen och Polen

Natomedlemskapet, den transatlantiska länken och EU-medlemskapet utgör fundamenten i Estlands, Lettlands och Litauens säkerhetspolitik. Natos kollektiva försvarsgarantier och försvarsplan för de baltiska länderna, den amerikanska närvaron i Europa, utplaceringen av den förstärkta framskjutna närvaron (Enhanced Forward Presence, EFP) i de baltiska länderna och Polen samt luftrumsövervakningen Baltic Air Policing (BAP) är därför av central betydelse för dessa stater. Efter den ryska aggressionen mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim 2014 har samtliga länder prioriterat sina försvarsansträngningar till territoriellt försvar inom ramen för Nato. Dessutom arbetar de aktivt för att stärka och fördjupa EU-samarbetet.

Polen prioriterar Natomedlemskapet och det bilaterala partnerskapet med USA för sin säkerhet. Polen har föreslagit en permanent utökad amerikansk truppnärvaro i landet och vill se ökad amerikansk militär närvaro i regionen. Den amerikanska truppnärvaron i Polen har ökat genom ett avtal som ingicks i september 2019. I dag har USA ett betydande antal soldater i Polen, inklusive inom ramen för EFP. Den amerikanske utrikesministern och Polens president undertecknade i augusti 2020 EDCA (Enhanced Defence Cooperation Agreement). Avtalet innebär att den amerikanska militära närvaron i landet planeras öka. Polen omstrukturerar och moderniserar sin försvarsmakt för att stärka dess operativa förmåga.

Frankrike, Storbritannien och Tyskland

De ledande europeiska länderna på det försvars- och säkerhetspolitiska området är Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Dessa stater är centrala för att upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen. Frankrike och Tyskland har ett nära försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, som senast bekräftades genom Aachen-fördraget i januari 2019. Det fransk-tyska samarbetet, samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien samt Nato- och EU-samarbetet binder samman de tre staterna. Samtliga länder omstrukturerar sina försvarsmakter och ökar sitt fokus på kollektivt försvar.

Frankrike utgör efter Storbritanniens utträde ur EU den enda kärnvapenmakten i EU och den enda EU-medlemsstaten som innehar en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Afrika och Mellanöstern är alltjämt centrala områden för fransk utrikes- och säkerhetspolitik och Frankrike har permanenta baser och pågående insatser i bägge regionerna. Islamistiskt motiverad terrorism betraktas som det mest akuta hotet. Samtidigt bidrar

Frankrike sedan 2004 till Natos lufttrumsövervakning i de baltiska staterna och med förband till den multinationella militära närvaron i de baltiska länderna. Den franska försvarsmakten fortsätter att vara ansträngd av terrorismbekämpning såväl inom Frankrike som i Afrika och Mellanöstern. Frankrike är tillsammans med Tyskland pådrivande i att utveckla det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU. För Frankrikes del står de militära förmågefrågorna, målet om europeisk strategisk autonomi, teknologisk suveränitet och försvarsindustriella aspekter i förgrunden för ett fördjupat samarbete. Frankrike betonar samtidigt betydelsen av den transatlantiska länken, Natos roll för det kollektiva försvaret och att det inte finns någon avsikt att skapa parallella strukturer till Nato. Franska företrädare framhåller landets beroende av USA för genomförandet av operationer i Afrika. Det bilaterala militära samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien är centralt för båda länderna, inklusive på kärnvapenområdet. Samarbetsformatet E12 lanserades av Frankrike i september 2017 och 13 europeiska länder, däribland Sverige, har anslutit sig. I avsiktsförklaringen anges att de deltagande staterna avser utveckla en gemensam strategisk kultur i syfte att möta de utmaningar som Europa står inför. Frankrikes uttalanden om att återupprätta en strategisk dialog med Ryssland har väckt debatt under senare tid. Den fransk-brittiska snabbinsatsstyrkan Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) förväntas uppnå full operativ förmåga 2020.

Nato är centralt i Storbritanniens säkerhets- och försvarspolitik. Landet är drivande i Natos modernisering och anpassning till en förändrad hotbild. Storbritannien eftersträvar en jämnare bördefördelning inom Nato och är kritiskt till begreppet europeisk strategisk autonomi. Storbritannien har sedan 2014 stärkt sitt säkerhetspolitiska engagemang i Nordeuropa, både bilateralt och inom ramen för Nato. Genom ansvaret för en bataljonsstridsgrupp i Estland, deltagande i övningar i Östersjöregionen och engagemanget för försvaret av Norge har Storbritannien stor betydelse för stabiliteten i närområdet. Storbritannien bidrog även under 2019 till Icelandic Air Policing. Parallellt med det starka stödet för Nato använder sig Storbritannien även av andra samarbetsformer, t.ex. den brittiskleda Joint Expeditionary Force i vilket Sverige deltar. Storbritannien är också initiativtagare till dialogformatet Norra gruppen. Efter det brittiska utträdet ur EU står stater som inte är medlemmar i EU för 80 procent av Natos samlade försvarsutgifter. Storbritannien fortsätter satsningarna på den reguljära försvarsmakten och ställer om denna för att kunna ta ett större ansvar inom ramen för Natos kollektiva försvar. Förmågan att uppvisa militär närvaro globalt ökar väsentligt när de två hangarfartygen av Queen Elisabeth-klass blir operativa under 2020-talet. Storbritanniens kärnvapenförmåga är sedan tidigare ubåtsbaserad. De fyller både en roll nationellt och inom Nato. Storbritannien har genom sin s.k. Fusion Doctrine stärkt sin förmåga att upptäcka och bemöta fientligt sinnade statsaktiviteter.

Tyskland har i kraft av sin ekonomi, stora befolkning och geografiska belägenhet en viktig roll i såväl EU- som Natosamarbetet. Att upprätthålla dessa organisationers sammanhållning och handlingsförmåga är ett grundläggande säkerhetspolitiskt intresse för Tyskland. Landet har sedan några år också axlat ett större säkerhetspolitiskt ansvar än tidigare, i synnerhet inom EU-samarbetet. Tyskland anser att Nato bör fokusera på

avskräckning och kollektivt försvar, medan EU bör stärka sin förmåga att på egen hand hantera kriser och konflikter i det europeiska närområdet utanför EU:s yttre gränser. Tyskland har sedan Rysslands olagliga annektering av Krim påbörjat en omorientering och förstärkning av den tyska försvarsmakten. Större fokus har legat på kollektivt försvar och engagemang i Östersjöregionen inom Nato-ramen samt utrustning och övning av befintliga förband.

Länderna i det östliga partnerskapet

Utvecklingen i och kring de sex länder som ingår i EU:s östliga partnerskap – Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina – är av stor betydelse för Europas, och därmed Sveriges, säkerhet. Att staterna i östliga partnerskapet kan upprätthålla sin suveränitet och territoriella integritet är centralt. Tillståndet och utvecklingen i länderna skiljer sig åt i betydande utsträckning. Vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter är situationen särskilt problematisk i Azerbajdzjan och Belarus. Gemensamt för samtliga länder inom östliga partnerskapet är att de, i större eller mindre utsträckning, är utsatta för eller påverkade av Rysslands strävan att dominera sina grannländer. Belarus ingår formellt i en unionsstat med Ryssland och har ett starkt ekonomiskt beroende. Ländernas väpnade styrkor är nära integrerade, med bl.a. gemensamt luftförsvar. De folkliga protesterna i Belarus fortsätter och möts med ett eskalerande våld från regimen. EU och Sverige anser att de belarusiska folket har rätt att välja sina ledare i fria och rättvisa val. De omfattande folkliga protesterna och det internationella samfundets kritik mot regimen i Belarus efter det förfalskade presidentvalet i augusti och påföljande våld från myndighetshåll har lett till att den sittande presidenten Aleksandr Lukasjenko hamnat i en alltmer trängd situation. Detta har medfört att Lukasjenko ytterligare har närmat sig Ryssland, dels genom att ha blivit beviljad ekonomiskt stöd och dels genom att ha uttryckt vilja om att fördjupa samarbetet inom Unionsstaten. Även andra aktörer än Ryssland ökar sitt inflytande i regionen, såsom Kina, Turkiet och Iran. Samtliga stater i regionen är utsatta för omfattande påverkan genom hybridaktiviteter från olika delar av den ryska staten och privata ryska aktörer. Intensiteten i och inriktningen av dessa påverkansförsök varierar. Inte minst är genomslaget för ryska statskontrollerade media, som för fram de budskap som den ryska ledningen vill förmedla, stort i de flesta av länderna. I Belarus har Aleksandr Lukasjenko ersatt inhemsk personal inom statskontrollerade media med rysk personal, då viss inhemsk personal anslutit sig till strejkerna och protesterna mot Lukasjenko efter det förfalskade presidentvalet.

Georgien och Ukraina

Längst i utvecklingen när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter har Georgien och Ukraina nått. Även om en viss förbättring skett under senare år är Georgiens relation med Ryssland fortsatt präglad av kriget 2008. Ryssland uppfyller fortfarande inte sexpunktsavtalet som förhandlades fram med hjälp av EU 2008 och Ryssland har erkänt de två georgiska utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien som självständiga stater. Ryssland har en betydande militär närvaro i form av

militärbaser i båda regionerna. Regionerna är i alla viktiga avseenden beroende och kontrollerade av Ryssland. Georgien saknar därmed kontroll över en anseelig del av sitt territorium.

I Ukraina har Ryssland sedan aggressionen inleddes 2014 tagit kontrollen över territorium som motsvarar ca 7 procent av landets yta, uppskattningsvis 15 procent av dess befolkning och en betydande del av Ukrainas ekonomiska potential. Den olagliga annekteringen av Krim och den ryska de facto-kontrollen över stora delar av Donbasregionen har inneburit omfattande konsekvenser för Ukraina. Enligt FN:s siffror från februari 2020 har hittills mellan 13 000 – 13 200 personer dödats, över 29 000 sårats och ca 1,4 miljoner blivit internflyktingar. Konsekvenserna för den ukrainska ekonomin har varit allvarliga och långtgående. Detta beror dels på Rysslands direkta aggression, dels på dess ekonomiska påtryckningar och försvårandet av tillträdet till de viktiga ukrainska hamnarna i Azovska sjön. Såväl på Krim som i de delar av Donbas som Ryssland kontrollerar sker omfattande och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. På Krim är krimtatarerna särskilt utsatta för repression.

Svartahavsregionen

Vid sidan av Östersjöregionen är Svarta havet den del av Europa och Europas närområde där Rysslands intressen tydligast möter västs och Natos. En viktig anledning till den ryska illegala annekteringen av Krim våren 2014 – förutom att hindra ett ukrainskt närmande till Nato – var sannolikt att säkerställa kontrollen över den ryska Svartahavsflottan. Svartahavsflottan och närvaron på Krim har stor betydelse för Rysslands möjligheter att påverka den militärstrategiska situationen i regionen.

Därtill spelar Svarta havet, på samma sätt som Östersjön, en viktig roll för Rysslands energiexport. Även för den ryska maritima närvaron i Medelhavet och som försörjningslinje för den ryska närvaron i Syrien spelar transporterna via Svarta havet, Bosporen och Dardanellerna en viktig roll. Av samma anledning har Turkiet en strategisk roll för Nato i regionen.

Ryssland har sedan 2014 successivt förstärkt sin militära närvaro i alla domäner i Svartahavsregionen. Den i sig folkrättsstridiga militära närvaron på Krim fyller en liknande funktion som Kaliningrad gör i Östersjöregionen. Genom en substantiell närvaro med moderna avancerande spanings- och bekämpningssystem (t.ex. luftvärnssystem S-400, kustrobotsystem Bastion, ubåtar med sjö- och markmålsrobotsystem, markstridsförband) har Ryssland ökat sin förmåga att störa och begränsa andra aktörers tillträde till områden i närheten av och över Svarta havet.

Västra Balkan

Västra Balkan omfattar Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Samtliga sex länder på västra Balkan är antingen kandidatländer eller potentiella kandidatländer till EU. Den minskade politiska uppmärksamheten gentemot västra Balkan från EU:s och USA:s sida efter insatserna på 1990- och i början av 2000-talet har lämnat utrymme för andra aktörer att stärka sina politiska och

ekonomiska intressen i regionen. Framför allt Ryssland och Kina, men även Turkiet och flera Gulfstater, är aktiva i området. Det ryska agerandet har lett till en destabilisering och syftar till att splittra EU:s och Natos sammanhållning, samt att motarbeta ländernas integration i EU och Nato. Detta har yttrat sig bl.a. genom det ryska motarbetandet av lösningen av namnfrågan avseende Nordmakedonien och den ryska inblandningen i kuppförsöket i Montenegro 2016. Rysslands relation till det bosnien-serbiska ledarskapet i Bosnien och Hercegovina, som hindrar landets Natomedlemskap och indirekt även EU-närmandet, är mycket stark. Serbien är Rysslands främsta samarbetspartner i regionen och relationen omfattar militärt samarbete och politiska högnivåkontakter. Gemensamma ansträngningar för att motverka en lösning av Kosovofrågan utgör en central del i detta samarbete.

Ryssland har en stark medienärvaro i regionen som bidrar till att sprida desinformation. Ryssland finansierar även lokala partier. Med små medel har man därmed möjlighet till omfattande påverkan.

Turkiet

Turkiet har ambitionen att stärka sin roll som regional och internationell säkerhetspolitisk aktör. Efter kuppförsöket 2016 har makten i Turkiet ytterligare koncentrerats till presidenten samtidigt som rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna kraftigt försvagats och balanserande funktioner urholkats. Yttrandefriheten och utrymmet för det civila samhället har kraftigt inskränkts. Politiker, akademiker, journalister och människorättsförsvarare har frihetsberövats utan att tydlig bevisföring har presenterats. Fredsprocessen med den av bl.a. EU terroriststämplade organisationen Kurdistans arbetarparti PKK avbröts 2015. Detta följdes av omfattande stridigheter. Situationen i sydöstra Turkiet fortsätter att vara nära sammanlänkad med utvecklingen i regionen, inte minst den i Syrien och Irak. Turkiet är ett kandidatland till EU men anslutningsförhandlingarna har i praktiken avstannat helt. Motsättningarna i östra Medelhavet kring Cyprenfrågan, prospektering och exploatering av olja/gas, konflikten i Libyen, liksom migrationsfrågan komplicerar EU-relationen. I november 2019 antog EU en sanktionsregim på grund av Turkiets borrhingsverksamhet i östra Medelhavet. Natomedlemskapet har haft en central roll i turkisk utrikes- och säkerhetspolitik sedan 1950-talet och de turkiska väpnade styrkorna är alliansens till numerären näst största. Relationen till USA har de senaste åren präglats av flera svåra frågor, i synnerhet det amerikanska stödet till kurdiska grupper i Syrien. Turkiets militära invasion i norra Syrien har fördömts av EU. Operationen strider mot folkrätten och har också försvårat kampen mot Daesh. Parallellt har Turkiets utbyte med Ryssland blivit allt större, inom bl.a. utrikespolitik, energiförsörjning och försvarsmaterielimport, vilket också har fått konsekvenser för relationen med USA och Nato. Till exempel har USA avbrutit samarbetet med Turkiet om stridsflygplanet F-35 som en följd av Turkiets anskaffning av det ryska luftvärnssystemet S-400.

5.1.4 Nordamerika

Den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet. Det gäller inte minst i termer av militär förmåga, såväl kvalitativt som kvantitativt. Dessutom finns ett beroende av amerikansk teknikförsörjning för att säkerställa utvecklingen av militär förmåga i många europeiska länder. Den transatlantiska länken har även historiskt varit viktig för att balansera de större västeuropeiska staternas intressen internt och externt.

USA

Amerikansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, och ett starkt och förutsägbart amerikanskt engagemang för upprätthållandet av internationella normer, är fortsatt avgörande för Europas säkerhet och stabilitet, och därmed även för Sveriges säkerhet. Det är därför viktigt för Sveriges och Europas säkerhet att USA fortsätter vara engagerat i multilaterala institutioner och samarbeten.

Stödet för medlemskapet i Nato är väl förankrat inom kongressens bägge kamrar samt inom det militära etablissemang. USA står för närvarande för en mycket stor del av Natos samlade förmågor. Diskussionen om bördefördelning i Nato har förekommit under en längre tid och med den negativa säkerhetspolitiska utvecklingen och den nuvarande presidentadministrationen har trycket på medlemsstaterna ökat ytterligare. USA har uttryckt starka förväntningar på att Natomedlemmarna uppfyller sina åtaganden om att öka sina försvarsanslag. Därmed skulle en något mer balanserad bördefördelning uppnås. USA har även förväntningar om att andra allierade såsom Japan och Sydkorea ska ta ett ökat ansvar för sitt eget försvar.

Det kan konstateras att USA:s allierade och partners i Europa, genom de ekonomiska, militära, historiska, demografiska och kulturella banden, alltfjämt är länder som står USA nära. USA och EU har dock intagit skilda ståndpunkter i flera globala frågor, och genomförandet av den amerikanska utrikespolitiken har ibland präglats av oförutsägbarhet. USA och Europa delar dock i ett globalt perspektiv grundläggande värderingar och intressen.

Efter den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 ökade USA sitt försvarspolitiska engagemang i Europa genom ekonomiska tillskott och en utökad militär närvaro, bl.a. inom ramen för European Deterrence Initiative (EDI). I linje med USA:s nationella försvarsstrategi från 2018 genomförs en översyn av den amerikanska militära närvaron i världen. Högkvarteret för de amerikanska militära styrkorna i Europa, US European Command (USEUCOM) samt högkvarteret för de amerikanska specialförbanden i Europa flyttas från Stuttgart i Tyskland och samlokaliseras med Natos militära högkvarter i Mons i Belgien. Det amerikanska högkvarteret för Afrika flyttas antingen till annan plats i Europa eller till USA.

I ökande utsträckning kommer närvaron i Europa tillgodoses genom rotation av förband från USA. Detta inkluderar personal från det återaktiverade arméhögkvarteret för Europa, V Corps, stationerat i Kentucky.

I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 pekas Kina, jämte Ryssland, ut som USA:s främsta utmanare. Kinas växande politiska, ekonomiska och militära tyngd, i kombination med dess snabba teknologiska utveckling, gör att USA ser Kina som den största geopolitiska utmanaren. Militärt läggs stort fokus på situationen i Sydkinesiska havet. USA söker samtidigt bemöta Kinas strategiska investeringar och frammarsch på det teknologiska området, vilket på sikt uppfattas utgöra ett stort hot mot amerikansk nationell säkerhet, dels unilateralt med hjälp av framför allt handelshinder, dels genom samarbete med främst allierade och likasinnade. Hanteringen av USA:s och Kinas motstridiga intressen och konflikten på handelsområdet kompliceras av det ömsesidiga ekonomiska beroendet och i vissa avseenden gemensamma säkerhetspolitiska intressen. I relationen till Sverige och EU framhåller USA vikten av att enas i frågor om militär, ekonomisk och politisk uthållighet gentemot Kina. Viktiga samarbetsområden som ofta lyfts fram rör hanteringen av t.ex. kinesiska investeringspropåer riktade mot infrastruktur eller högteknologiska företag. Kinas ökade intresse för Arktis som kommersiell och säkerhetspolitisk arena samt de risker som sammanhänger med teknikutvecklingen, såsom den förestående utbyggnaden av 5G-nätverk, betonas också.

Hittills har den amerikanska kongressen bemött rysk aggression med sanktionsåtgärder. De mest omfattande infördes efter den olagliga annekteringen av Krim och den militära aggressionen i östra Ukraina. Under senare år har även personer och företag som varit delaktiga i inblandningen i det amerikanska presidentvalet 2016 blivit föremål för sanktioner. Sanktionerna har framför allt fokuserat på verksamhet inom energi- och finanssektorerna. USA har också vidtagit kraftfulla åtgärder i solidaritet med Storbritannien efter nervgiftsattacken 2018. Efter att ha spelat en underordnad roll under en rad år är bilden av Ryssland som en kapabel motståndare åter framträdande i den amerikanska kongressen. Denna linje bedöms fortsatt utgöra grunden för den amerikanska synen på Ryssland.

Även Nordkorea och Iran pekas ut som hot mot amerikanska intressen. USA har särskilt framhållit hotet från Nordkoreas långgräckviddiga ballistiska robotar, som bedöms kunna bestyckas med kärnvapen. De utgör ett direkt hot inte bara mot Sydkorea och Japan utan även mot USA:s baser och territorium, inklusive det amerikanska fastlandet. USA har vidtagit motåtgärder bl.a. genom att öka förmågan till bekämpning av ballistiska robotar avfyra från Nordkorea. Robotförsvarssystem i Sydkorea har förstärkts. Det ömsesidigt hårda tonläget, åtföljt av kraftfulla amerikanska sanktioner utöver FN:s redan strikta sanktionsregim, dämpades under 2018 och 2019 med möten mellan USA:s president och Nordkoreas ledare. Förhoppningen om en förbättring av relationerna har dock kommit på skam. USA har identifierat Iran som ett av de mest överhängande hoten mot säkerheten, både för USA och viktiga allierade. USA ser Iran som den största finansiären av internationell terrorism med syftet att bekämpa såväl amerikanskt inflytande i Mellanöstern som amerikanska partners såsom Saudiarabien och Israel. Det amerikanska beslutet att dra sig ur den gemensamma övergripande handlingsplanen Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) och återinföra de tidigare amerikanska sanktionerna mot Iran, vilket fattades med stort partiöverskridande stöd, har ytterligare

försämrat relationen mellan länderna. Det amerikanska agerandet har kritiserats av EU, som också har motsatt sig USA:s tolkning av konsekvenserna för avtalet. USA har aviserat ytterligare sanktionsåtgärder mot Iran och sagt sig vara beredd att samtala om ett nytt avtal, men samtidigt understrukt att man förväntar sig att Iran lever upp till JCPOA och att alla aktörer efterlever de amerikanska sanktionerna. Islamistiskt motiverad terrorism anses fortsatt utgöra ett allvarligt säkerhetspolitiskt hot mot USA.

USA:s militära utveckling

USA fortsätter att ha en dominerande konventionell militär förmåga med global räckvidd. På regional och subregional nivå utmanas emellertid denna överlägsenhet till följd av flera faktorer. Till dessa hör Kinas och Rysslands omfattande militära upprustning, andra aktörers anpassning av sitt taktiska uppträdande samt spridningen av teknologi till såväl stater som icke-statliga aktörer. I den nationella försvarsstrategin från 2018 fastslås att USA:s militära övertag minskat de senaste åren, vilket medfört ett behov av att återigen stärka försvaret. Fokus har lagts vid att åter utforma stridskrafterna för att kunna möta en kvalificerad motståndare. Beredskap och tillgänglighet samt möjligheten att samtidigt sätta in större förband har prioriterats. En avgörande faktor i denna omställning är också att uppnå en förmåga till kontinuerlig förnyelse där ny teknologi, ofta utvecklad inom den civila sektorn, omsätts till ny militär förmåga för att möta avancerad teknologi hos framtida motståndare i högre våldsnivåer.

Den amerikanska utvecklingen av militär teknik medför en fortsatt trend i riktning mot förmåga till fjärrbekämpning. Förmåga att verka med precision på långa avstånd och på av motståndare kontrollerat territorium, bl.a. genom att använda obemannade vapensystem, är fortsatt viktig i amerikansk militärstrategi. USA:s kärnvapenarsenal har en relativt hög genomsnittlig ålder och genomgår en modernisering. I den amerikanska kärnvapenöversynen från 2018 anges en ökad ambition att möta ryska förmågor vad gäller sub-strategiska kärnvapen och därigenom avhjälpa bedömda brister i den amerikanska avskräckningen. Avsikten är att åtgärda detta på kort sikt med stridsspetsar med lägre laddningsstyrka på ubåtsbaserade strategiska robotar, och på längre sikt genom utveckling av ubåts- och flygbaserade kryssningsrobotar bestyckade med kärnvapen. Dessa åtgärder är en fortsättning på den modernisering av kärnvapen som inleddes på 2010-talet. USA presenterade 2019 en översyn av sitt robotförsvaret. Översynen konstaterar att robothotet ökat och blivit mer komplext sedan den förra översynen för nio år sedan. Det amerikanska robotförsvaret syftar till att skydda det amerikanska hemlandet samt försvara allierade och partner från regionala robothot. Dessa bedöms framför allt komma från Iran, Nordkorea, Ryssland och Kina. Översynen föreslår bl.a. förstärkande av existerande förmågor och utveckling av ny teknologi, däribland nämns rymdbaserade sensorer. Sedan 2019 utgör rymdarenan en egen försvarsgren.

Kanada

Kanadas försvarspolitik förändrades 2017 och resulterade i en omfattande förstärkning av försvarsbudgeten. Enligt tillkännagivna planer ska

utgifterna höjas med ca 70 procent från 2016–2017 till 2026–2027. Kanada behöver omsätta stora delar av sin försvarsmateriel. Satsningarna omfattar bl.a. drygt 20 nya fartyg till marinen, 88 stridsflygplan till flygvapnet samt nytt artilleri, nya stridsfordon och ny luftvärnsförmåga till armén. Investeringar görs även i förmågor för att möjliggöra verksamhet i Arktis. I den nya försvarspolitikens framhålls internationella insatser, Natosamarbetet och bilaterala engagemang som prioriterade. Kanadas viktigaste partnerländer är USA, Storbritannien och Frankrike. Kanada är på flera sätt engagerat i Europas säkerhet, inte minst genom Natomedlemskapet, men även genom bidrag till EU:s civila krishanteringsinsatser. Inom ramen för Natos förstärkta framskjutna närvaro (EFP) har Kanada ledningsansvar för bataljonsstridsgruppen i Lettland. Kanada inledde tidigt stödet till Ukraina efter Rysslands olagliga annektering av Krim. Stödet är både omfattande och långsiktigt, bl.a. genom den bilaterala insatsen Unifier som lanserades 2015. Flera andra länder, däribland Sverige, deltar i insatsen.

5.1.5 Mellanöstern

Mellanöstern har under det senaste decenniet genomgått en serie omvälvningar som resulterat i ett försämrat säkerhetsläge och en svårbedömd utveckling. Den arabiska vårens förhoppningar om ökad frihet, jämlikhet och demokrati har inte infriats. I stället har repressionen ökat i många länder, de etniska och religiösa konflikterna intensifierats och den geopolitiska rivaliteten förstärkts. Till följd av inbördeskrig, interna motsättningar eller externa interventioner har flera stater i regionen försvagats eller helt fallit samman.

Det senaste decenniets händelseutveckling har inneburit förändringar av maktbalansen i Mellanöstern. Det amerikanska engagemanget har gradvis minskat och blivit mindre förutsägbart. Rivaliteten mellan regionala aktörer såsom Iran, Saudiarabien och Turkiet har tilltagit samtidigt som Ryssland och Kina har fått ett ökat inflytande. Kina och i mindre utsträckning Indiens ekonomiska intressen i Mellanöstern växer. Ländernas beroende av energi från Mellanöstern kan på längre sikt få effekter på allianser och strategiska samarbeten i regionen. De skärpta motsättningarna mellan USA och Iran har bidragit till att öka motsättningar i regionen. Situationen eskalerade i början av 2020 efter attacken mot det iranska revolutionsgardets ledare Soleimani. EU har sökt dämpa motsättningarna och bidra till att upprätthålla JCPOA. Den tilltagande rivaliteten inom Mellanöstern har också haft allvarliga följder. Både Saudiarabien och Iran har intervenerat militärt i flera konflikter i regionen, vilket bl.a. har medfört militär upprustning inte minst i Gulfstaterna. Politiska och ekonomiska påtryckningar har haft negativa konsekvenser för stabiliteten i t.ex. Libanon, medan inblandningen av Iran och Saudiarabien förvärrat de väpnade konflikterna i Syrien och Jemen. Konflikten i Jemen har underblåst sekteristiskt våld och lett till att Al-Qaida och Daesh har stärkts. Kriget i Syrien har pågått sedan 2011, krävt hundratusentals dödsoffer och tvingat över 13 miljoner människor på flykt. Den ryska militära interventionen sedan 2015 har spelat en avgörande roll för att vända utvecklingen i den väpnade konflikten till

Assadregimens fördel. Regimen är på väg att med militära medel konsolidera den territoriella kontrollen över landet. Regimens ovilja att nå en långsiktig politisk lösning på konflikten, i kombination med dess ökade förtryck av och övergrepp mot befolkningen, riskerar dock att försvåra förutsättningarna för hållbar fred i Syrien. Instabiliteten i landet kan förväntas bestå under överskådlig tid. Rysslands roll i Syrien är fortsatt omfattande, inklusive militärt.

I Irak har våldsnivåerna minskat efter att Daesh tryckts tillbaka. Det säkerhetspolitiska läget förblir dock skört och risken för nya konflikter, kvarstår. Hur relationen mellan det kurdiska styret i norr och centralregeringen i Bagdad utvecklas är betydelsefullt för Iraks framtida stabilitet. Efter upptrappningen i början av 2020 har riskerna för ytterligare destabilisering av Irak ökat. Interna motsättningar och externa aktörers inflytande är avgörande för utvecklingen. Israel- och Palestinakonflikten fortsätter att utgöra en stor säkerhetspolitisk utmaning med potentiellt omfattande regionala efterverkningar.

5.1.6 Asien

Kina

Kinas snabba utveckling och stärkta roll är den allt överskuggande förändringen inom den regionala säkerhetsdynamiken i Asien. Det är också en av de mest betydelsefulla förändringarna på det globala planet under de senaste årtiondena. Kina strävar efter att få internationellt inflytande på ett sätt som speglar landets stärkta maktställning, vilket påverkar den existerande världsordningen.

Kina är i praktiken en enpartistat utan allmänna och fria val. Politisk opposition är inte tillåten och mänskliga rättigheter är inskränkta. Inrikespolitiskt har Kina gått i en alltmer auktoritär riktning. Partiets centrala roll betonas och repressionen av olikstänkande och av vissa etniska grupper, t.ex. uigurerna, har förvärrats. Rättsväsendet är inte oberoende och partiet utökar sin kontroll över alla delar av samhället. Den kinesiska staten använder i ökad utsträckning elektronisk övervakning och högteknologi som medel för övervakning och kontroll.

Ekonomi

Kina är världens största handelsnation, den världsledande oljeimportören och världens tredje största ekonomi efter USA och EU. Det är Sveriges största handelspartner i Asien och en av de tio stater som Sverige handlar mest med globalt. Den kinesiska ekonomin genomgår en förändring från exportdriven tillväxt till satsningar på inhemsk konsumtion. Fortsatt god ekonomisk tillväxt är en förutsättning för många av de mål som kommunistpartiet har satt upp. En kraftigare ekonomisk inbromsning bedöms medföra stora konsekvenser, såväl för Kina som för världsekonomin. Kina är en stormakt inom forskning, utveckling, innovationer och högteknologi. Inom vissa högteknologiska områden, t.ex. e-handel och telekommunikationer, är kinesiska företag världsledande. För att få tillgång till marknader, teknologier och varumärken utomlands ökar kinesiska bolag sina utlandsinvesteringar mer än någon annan aktör. Detta har gjort Kina till världens näst största källa

till utländska direktinvesteringar efter USA. Den nya Sidenvägen, Belt and Road Initiative (BRI), lanserades 2013 med det uttalade huvudsyftet att bygga ut infrastruktur i Kina och utomlands. BRI har blivit en central beståndsdel i den kinesiska utrikespolitiken.

Militär utveckling

Kina är en snabbt växande militärmakt och påverkar i allt högre grad den globala militära utvecklingen. De senaste tio åren har Kinas försvarsutgifter vuxit snabbast av alla större länder i världen. I dag har endast USA större försvarsutgifter än Kina. Sedan fem år tillbaka pågår en reform av Kinas väpnade styrkor. På enskilda områden har Kina redan en ledande teknisk förmåga. Bristen på operativ erfarenhet innebär dock att Kinas samlade militära förmåga är svårbedömd. Framför allt i Sydkinesiska havet har landet visat både intresse och beredskap att genomföra militära insatser, genom utbyggnad av militära anläggningar på öar och rev i området, inklusive konstgjorda sådana.

Kina utvecklar sin försvarsförmåga i samtliga arenor för att öka sin kapacitet att genomföra insatser långt bortom närområdet, bl.a. genom anskaffning av hangarfartyg och långräckviddiga robotsystem. Upprustningen sker inte minst inom flottan, och Kina har målet att 2035 ha fyra operativa hangarfartygsgrupper. Det kinesiska flygvapnet är under snabb modernisering och de kinesiska robottrupperna har en omfattande tillgång till avancerade robotsystem med olika räckvidder. Förmågan hos Kinas strategiska och sub-strategiska kärnvapenarsenal är svårbedömd. Kvalitativa kinesiska förmågehöjningar på det nukleära planet består framför allt i framtagande av en strategisk ubåtsflotta och teknik som möjliggör robotar med flera stridsspetsar som kan riktas mot olika mål. Cyber och rymd är andra prioriterade områden för förmågeutveckling.

Kina har både statsfinansiell förmåga och politisk vilja att öka investeringarna på försvaret inom en överskådlig framtid, även om landets ekonomiska tillväxt skulle avta ytterligare. Kina har därmed på kort tid utvecklat en militär förmåga som kan utmana samtliga aktörer inklusive USA i östra och sydöstra Asien.

Kinas försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten inskränker sig till bi- och multilaterala partnerskap så som Shanghai Cooperation Organisation (SCO) och försvarssamarbeten med Ryssland och Pakistan. Kina ingår inte i några allianser och har inte ingått bindande försvarsgarantier med andra länder. Kina har successivt ökat sitt militära bidrag till FN-ledda fredsbevarande insatser vilket ökar de militära kontaktytorna gentemot andra länder.

Utrikespolitik och handelspolitik

Kinas anspråk på havsområden i Sydkinesiska havet kolliderar med grannländernas anspråk och USA:s säkerhetsintressen. Tvisterna råder främst mellan Kina och Filippinerna respektive Kina och Vietnam, men även Taiwan, Indonesien, Malaysia och Brunei gör vissa anspråk i Sydkinesiska havet. Dessa länder grundar sina anspråk på reglerna i FN:s havsrättskonvention (UN Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), enligt vilken en kuststat har rätt att upprätta en ekonomisk zon upp till 200 nautiska mil. Filippinerna initierade en rättsprocess mot Kina bl.a.

avseende Kinas krav på historiska rättigheter i området och det kinesiska agerandet. En skiljedomstol upprättad inom ramen för FN:s havsrättskonvention kom år 2016 fram till ett utslag som gick emot de kinesiska anspråken. Flera incidenter har under åren inträffat mellan kinesiska fartyg, inklusive kustbevakning, med vietnamesiska respektive filippinska fiskefartyg i området. I Östkinesiska havet utmanar Kina samtidigt Japans kontroll över ögruppen Senkaku/Diaoyu. Också med Indien finns territoriella tvister. Samtidigt måste övriga större länder i Asien, bland dem Indien, Japan, Indonesien, Australien och Sydkorea, förhålla sig till det faktum att Kina är deras största handelspartner.

Relationen mellan Ryssland och Kina har på senare år utåt sett stärkts. Länderna uppträder alltmer samordnat i FN och andra internationella sammanhang. På det militära området är samarbetet redan omfattande, såväl militärindustriellt som genom gemensamma övningar. Sommaren 2017 deltog Kina för första gången i en militärövning i Östersjön, genom en övning med den ryska flottan och hösten 2018 deltog kinesisk trupp för första gången i en övning på rysk mark. Underliggande obalanser mellan länderna gör dock att frågetecken kan sättas för hur nära och förtroendefullt det rysk-kinesiska samarbetet i själva verket har förutsättningar att bli.

Kinas ökade globala ambitioner kommer till uttryck även i Arktis och tillvägagångssättet för att stärka sin närvaro följer mönstret från andra delar av världen. Den militära dimensionen av Kinas agerande i regionen är hittills begränsad, men Kina bygger gradvis upp marinstridskrafter med global räckvidd inklusive ubåtar.

EU är Kinas största handelspartner. I praktiken fokuserar dock Kina på bilaterala relationer, särskilt med de större länderna. Ett antal EU-medlemmar har ingått avtal om BRI med Kina. Både EU-medlemsstater och länder utanför unionen ingår i det så kallade 17+1 samarbetet med Kina. Regeringen betonar i likhet med Försvarsberedningen vikten av att EU står enad i sin relation till Kina och utgår från EU:s strategi från 2016 (rskr. 2019/20:18). Kinesiska investeringar på känsliga strategiska områden ifrågasätts alltmer och några EU-länder har stoppat investeringar från Kina av säkerhetsskäl. Medvetenheten har ökat i Europa om Kinas användning av påverkansmetoder utomlands, liksom den kinesiska underrättelseinhämtningen, bl.a. genom dataintrång. Enligt Kinas underrättelselag måste alla kinesiska medborgare, organisationer och företag samarbeta med underrättelsetjänsterna. Den långtgående civil-militära integreringen, i Kina kallad civilmilitär fusion, innebär att privata kinesiska bolag måste dela med sig av sin teknik till landets försvarsmakt.

Andra frågor som gäller teknikutveckling är t.ex. femte generationens mobilnät (5G). Kina ger omfattande statligt stöd till forskning och utveckling, liksom standardiseringsutveckling. Samtidigt som staten ger exportstöd till inhemska leverantörer, begränsas tillträdet till den kinesiska marknaden för utländska bolag. Detta leder till en oro för att operatörer runtom i världen i förlängningen kommer att ha få alternativ till att använda sig av kinesisktillverkad infrastruktur. Det finns farhågor om att den kinesiska underrättelsetjänsten kan utnyttja denna infrastruktur och annan teknik för bl.a. underrättelseinhämtning. För att hantera riskerna har bl.a. Australien, Danmark, Japan, Norge, Sverige och USA vidtagit särskilda åtgärder för att skydda sina 5G-nät. På samma sätt förbereds och

införs på många håll investeringsskyddsmekanismer och striktare regler för upphandling liksom export av känsliga teknologier. Det finns således en risk att den geopolitiska utvecklingen även får konsekvenser inom exempelvis handelspolitiken.

Prop. 2020/21:30

Utveckling i andra delar av Asien

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien är i mångt och mycket avhängig av hur relationerna mellan ett antal centrala aktörer utvecklas. Av särskild vikt är relationerna mellan Kina och USA och dess allierade, samt mellan Kina och Indien. Indien ser sig själv som en stormakt med en BNP-tillväxt som bedöms förbli den snabbaste bland världens större ekonomier under kommande år. Sammantaget kommer Indiens växande roll i det globala systemet och utvecklingen av relationerna till USA, Kina och Ryssland påverka den säkerhetspolitiska utvecklingen inte bara i Asien utan också globalt.

Indien genomför en ambitiös försvarsmodernisering. Landet har världens fjärde största försvarsbudget och är världens största importör av försvarsmateriel. En stor andel av denna importeras från Ryssland. Mot bakgrund av Kinas investeringar i en oceangående flotta, med potentiell betydande militär närvaro i Indiska oceanen, prioriterar Indien sina marina förmågor. Därtill utvecklar Indien sin försvarsförmåga i rymden och luften. Sammantaget ökar det landets förmågor för insatser långt bortom närområdet. Relationerna mellan Indien och Pakistan är sedan länge dåliga. Eftersom båda staterna förfogar över kärnvapen skulle en fullgånge väpnad konfrontation kunna få katastrofala konsekvenser, både i Asien och globalt.

Pakistans inrikespolitiska utveckling har en betydande inverkan på stabiliteten i regionen, särskilt genom relationerna till grannländerna Afghanistan och Indien. Landet har sedan länge en nära relation med Kina som på senare tid visat ett förnyat strategiskt intresse för Pakistan, inklusive på försvarsområdet. Pakistans och USA:s militära samarbete är fortsatt betydande, även om den amerikanska presidentadministrationen har fryst delar av det militära stödet med krav på kraftfullare åtgärder mot militanta grupper.

Japan spelar en nyckelroll för maktbalansen i Asien. Japan är en av världens största ekonomier, granne med Kina och nära allierad med USA. Hörnstenen i Japans säkerhets- och försvarspolitik är det bilaterala säkerhetsavtalet med USA, vars huvudsakliga innebörd är en försvarsgaranti som täcker alla territorier som administreras av Japan. Alliansen med Japan är avgörande för USA:s militära närvaro i regionen. Japans försvars- och säkerhetspolitik är under förändring. Den huvudsakliga drivkraften till detta utgörs av vad Japan uppfattar som ett alltmer osäkert säkerhetspolitiskt läge i regionen. Japan uppfattar Nordkorea som sin främsta omedelbara säkerhetspolitiska utmaning, medan Japan ser Kina som den främsta utmaningen på längre sikt. Relationerna mellan Japan och Kina fortsätter att vara ansträngda, såväl av historiska skäl som p.g.a. av Kinas agerande och territoriella anspråk. Från japansk sida strävar man efter att förbättra relationen med Ryssland, bl.a. i syfte att kunna lösa konflikten kring de norra territorierna.

De långvariga motsättningarna på den delade Koreahalvön fortsätter. Den säkerhetspolitiska utvecklingen kretsar kring Nordkoreas kärnvapenambitioner. Landet bedöms inneha kärnvapenbestyckade långräckviddiga ballistiska robotar som utgör ett direkt hot mot närliggande länder som Sydkorea och Japan, men även mot det amerikanska fastlandet. Alliansen med Sydkorea är viktig för USA:s militära närvaro i regionen. Sydostasien är en central arena för såväl stormakterna med sina intressen som för andra, mindre aktörer i regionen. Kinas folkrättsstridiga anspråk i Sydkinesiska havet och dess allt större ekonomiska och politiska inflytande är centrala utmaningar. Aseanländernas förmåga att agera gemensamt försvåras av att några av dem har mycket nära band till Kina. Under de senaste årtiondena har försvarsutgifterna ökat kraftigt i regionen. Osäkerheten kring USA:s långsiktiga politiska engagemang och militära närvaro är en faktor som länderna tar hänsyn till i sitt beslutsfattande, inklusive i förhållande till Kina. Filippinernas närmande till Kina har rest frågetecken kring alliansen med USA.

Konflikten i Afghanistan har drabbat landet hårt och även påverkat dess grannländer. Den internationella militära närvaron i Afghanistan består för närvarande av en Natoledd utbildnings- och rådgivningsinsats, Resolute Support Mission (RSM), samt en bilateral amerikansk insats som går under namnet Operation Freedom's Sentinel.

Afghanistan är sedan 2013 det största mottagarlandet för svenskt bistånd. Sverige har gjort ett politiskt åtagande att bidra med 8–8,5 miljarder kronor i utvecklingssamarbete under 2014–2024. Biståndets fokus är på demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt på utbildning och ekonomisk utveckling.

Mellan 2002–2014 bidrog Sverige till den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) som hjälpte den afghanska regeringen att upprätthålla säkerheten i landet. Sedan 2015 bidrar Sverige till Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM.

I en överenskommelse mellan USA och talibanrörelsen från februari 2020 utlovade USA att den utländska militära närvaron successivt ska minska. Detta får konsekvenser även för Sverige. Intra-afghanska fredsförhandlingar inleddes i september 2020.

5.1.7 Afrika

Nordafrika karakteriseras av inrikespolitiska konflikter och motsättningar mellan länderna. Undantaget är Tunisien där utvecklingen går i en mer positiv, demokratisk riktning. Regionen har sedan den arabiska våren drabbats av en ökande gränsöverskridande brottslighet samt våldsbejakande extremism och terrorism. Konflikten i Libyen och utvecklingen i landet kommer att ha fortsatt inverkan på regionens stabilitet. Etniska, regionala och religiösa grupper strävar efter makten och landet präglas av våldsamma politiska strider. Säkerhetssituationen i Egypten karakteriseras av ett ständigt närvarande hot från terroristgrupperingar, samtidigt som regeringens agerande allt mer kringskär utrymmet för den egna befolkningen och civilsamhället. Algeriet och Marocko spelar viktiga roller i den internationella kampen

mot våldsbejakande extremism, samtidigt som ländernas inbördes motsättningar om Västsahara påverkar regional stabilitet och samarbete. Kina utgör en alltmer aktiv aktör i ett flertal afrikanska länder. Även Ryssland stärker sin närvaro i länderna i Nordafrika, inte minst i Libyen, där också Turkiets inflytande har ökat. EU har krävt ett slut på all utländsk inblandning i konflikten i Libyen.

Säkerhetsläget i Sahel är fortsatt mycket oroande, särskilt situationen i Mali och Burkina Faso. Flera av länderna i regionen tillhör de fattigaste och mest utsatta i världen. Ett militärt maktövertagande skedde i Mali i augusti 2020. Det är emellertid för tidigt att bedöma vilka mer långsiktiga konsekvenser det kan komma att få för säkerhetsläget i Mali och regionen. Regionen präglas av svaga stater, humanitära kriser, ojämlikhet och arbetslöshet. Situationen utgör en grogrund för radikalisering, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet vilket utnyttjas av terroristgrupper som al-Qaeda, Daesh och Boko Haram. Klimatförändringar förvärrar säkerhetssituationen i Sahel, inklusive i Tchadsjöregionen. Intensifierad spridning av vapen och förflyttning av jihadist- och rebellgrupper sker mellan regionerna. Migranter färdas genom Sahel mot Libyen, Algeriet och Marocko på väg till Europa. Instabiliteten i Mali, Burkina Faso och norra Nigeria får spridningseffekter och påverkar säkerhetsläget i regionen samt i Europa.

Afrikas horn präglas fortsatt av flera olösta och sammankopplade konflikter. Terroristgruppen Al-Shabaab utgör alltför ett betydande säkerhetshot i Somalia och genomför också komplexa attacker i angränsande länder, framför allt Kenya. Regionens geopolitiska läge bidrar till omfattande extern närvaro och påverkan, i synnerhet från Gulfen.

EU:s säkerhetsrelaterade intressen har blivit alltmer sammankopplade med Afrika, direkt eller indirekt. EU har flera civila och militära krishanteringsinsatser i Maghreb, Sahel och på Afrikas horn. Under 2018 lanserade EU ett nytt partnerskap med Afrika med fokus på hållbara investeringar och sysselsättning och under 2020 utarbetas en ny EU-Afrikastrategi som berör en rad politikområden. År 2018 undertecknades ett samförståndsavtal mellan EU och Afrikanska unionen (AU) med syfte att stödja det långsiktiga samarbetet mellan parterna på området fred och säkerhet.

5.1.8 Internationella organisationer

EU

Vikten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som syftar till att värna medlemsstaternas intressen globalt, ökar i ett omvärldsläge där den regelbaserade världsordningen ifrågasätts. De senaste åren har ett flertal steg tagits för att fördjupa EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete, i syfte att stärka EU:s medlemsstaters militära och civila förmåga och förmåga att agera. Ikraftträdandet av artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen och solidaritetsklausulen i artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innebär att medlemsstaterna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik som antogs 2016

lägger fast en vision till grund för gemensamt agerande och med målsättningen att stärka EU som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör samt säkerställa Europas säkerhet. Såväl försvarssamarbetet som samarbetet kring civil krishantering är inne i en implementeringsfas.

Frågor om nationell säkerhet och försvar är i grunden ett ansvar för varje medlemsstat, vilket framgår av EU-fördragets artikel 4.2. Detta hindrar inte att medlemsstaterna på olika sätt utvecklar samarbeten på säkerhets- och försvarsområdet inom EU.

EU:s permanenta strukturerade samarbete (Pesco), upprättades i december 2017 och innebär ett rättsligt ramverk för samarbete på försvarsområdet, med sin grund i EU-fördraget. Sverige, liksom ytterligare 24 av EU:s 27 medlemsstater, deltar i Pesco. Dessa stater har enats om att på frivillig basis upprätta och delta i gemensamma projekt. Därtill har staterna gjort ett antal bindande åtaganden för att förbättra de deltagande staternas militära förmågor. Åtaganden inom Pesco ska genomföras över tid och staterna ska årligen redogöra för arbetet med att leva upp till dessa i en så kallad nationell genomförandeplan. Under 2017 presenterade EU-kommissionen den europeiska försvarsfonden (EDF) som ska stödja forskning och utveckling på försvarsområdet.

Ytterligare ett försvarsinitiativ som upprättats är den koordinerade försvarsöversynen (CARD), vilken är en sammanställning av information om medlemsstaternas försvarsansträngningar. År 2017 inrättades även MPCC i syfte att förbättra möjligheterna att på strategisk nivå planera och leda EU:s militära tränings- och utbildningsinsatser samt att bidra till ökad civilmilitär samverkan. Arbetet med en ny struktur för finansiering av säkerhetsinstrument som ligger utanför EU:s budget, den europeiska fredsfaciliteten (EPF), pågår. EU har under senare år även intensifierat sitt arbete med militär rörlighet. Den nya kommissionen har också upprättat ett generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor.

I syfte att förbättra samarbetet mellan EU och Nato undertecknade organisationerna en gemensam deklaration om fördjupat samarbete 2016. I samband med Natos toppmöte i juli 2018 undertecknades en ny gemensam deklaration med fokus på sju konkreta samarbetsområden inklusive hybridhot och cyberhot. Även inom det civila området utvecklas EU-samarbetet, exempelvis genom den europeiska pakten för civil krishantering, som tagits fram under svenskt ledarskap.

EU har under senare tid drivit frågan om klimat och försvar med förnyat engagemang. Under den pågående covid-19-pandemin har EU hittills bibehållit sin närvaro i insatsområdena om än med reducerad närvaro för att säkerställa personalens hälsa. En stor del av diskussionerna på försvarsområdet har berört vikten av att motverka aktörers försök att nyttja pandemin för att främja sin agenda genom desinformation, propaganda och andra hybridhot. I det sammanhanget har vikten av samarbetet mellan EU och Nato framhållits särskilt.

EU:s medlemsstater har enats om en gemensam Rysslandspolitik. EU:s reaktion på Rysslands aggression mot Ukraina innefattar bl.a. ekonomiska sanktioner mot Ryssland, inreseförbud och frysta tillgångar för en rad fysiska och juridiska personer samt en icke-erkännandepolitik avseende den olagliga annekteringen av Krim.

Storbritanniens utträde ur EU den 31 januari 2020 får konsekvenser för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik då Storbritanniens

militära förmåga är av stor betydelse för EU. Storbritannien har dock officiellt uttryckt att landets åtaganden kopplat till europeisk säkerhet står fast, inte minst genom medlemskapet i Nato.

FN

FN har den centrala rollen i den multilaterala regelbaserade världsordningen. FN:s säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Vetorätten för rådets permanenta medlemmar skapar utmaningar för FN att agera i enlighet med sitt uppdrag. FN:s fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument, vars multidimensionella karaktär med både militära och civila komponenter bidrar till att lotsa länder från konflikt till hållbar fred. FN bedriver sedan början av 2000-talet ett omfattande arbete för att stärka sin förmåga att leda och genomföra fredsfrämjande militära insatser. Generalsekreterarens beslut om reformer innebär en rad initiativ rörande bl.a. funktionalitet, ledarskap, kapacitetsutveckling, mandatutformning, säkerhet och effektiva övergångar till annan fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att anpassa FN:s fredsbevarande verksamhet till dagens konfliktmiljöer, åstadkomma effektivt skydd av civila och skapa förutsättningar för politiska lösningar och långsiktigt fredsbyggande.

Nato

Nato upprätthåller kollektivt säkerhetsgarantierna inom alliansen och är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken. En stats rätt till enskilt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som återspeglas i artikel 51 i FN-stadgan. Denna princip utgör utgångspunkten för de försvarsåtaganden som regleras i Washingtonfördragets artikel 5.

Sedan 2014 har Nato vidtagit åtgärder för att förbättra förmågan att snabbt genomföra operationer under artikel 5 samt stärkt den militära närvaron främst på de östra medlemmarnas territorier. Nato har bl.a. etablerat en snabbinsatsstyrka, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), i form av en multinationell brigad.

Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016 beslutades om den förstärkta framskjutna närvaron Enhanced Forward Presence (EFP), som innebär att fyra multinationella bataljonsstridsgrupper grupperas på rotationsbasis i de baltiska länderna och Polen. Utöver ramnationsländerna Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA, som har helhetsansvaret för varsin stridsgrupp och dess primära stödenheter, bidrar även andra Natomedlemmar med specialfunktioner. Natomedlemmarna har även enats om att stärka samhällets motståndskraft inom ett antal områden, t.ex. livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och transporter. Detta utgör även viktiga ingångsvärden i arbetet med att stärka krisberedskapen och det civila försvaret på nationell nivå. Vid Natotoppmötet i Bryssel 2018 fattades bl.a. beslut om NATO Readiness Initiative (NRI). NRI är ett initiativ för att öka Natos beredskap. Målsättningen är att Nato år 2020 ska ha 30 armébataljoner, 30 flygdivisioner och 30 stridsfartyg redo för insats inom 30 dagar eller mindre.

Parallellt med den ökade närvaron i de östra medlemsstaterna stärker Nato sin roll i terrorismbekämpning och främjande av säkerhet och stabilitet i syd, däribland i Svartahavsregionen och i Medelhavsområdet.

Inom Nato har det civila beredskapsarbetet varit ett stöd för militära operationer i krig men också vid naturkatastrofer och större olyckor. Det civila beredskapsarbetet är dock ett i huvudsak nationellt ansvar. Under den pågående covid-19-pandemin har Nato hittills fokuserat på att upprätthålla den egna försvars- och avskräckningsförmågan och bevaka eventuella säkerhetspolitiska konsekvenser. Alliansen har dock bidragit med koordinering av logistik och transporter.

Nato utvidgades för åttonde gången när Nordmakedonien anslöt sig till alliansen 2020.

Betydelsen av alliansens kärnvapendimension har som en följd av det ryska agerandet åter ökat. Inom ramen för Natos arrangemang för delat ansvar för kärnvapenförmågan avser USA uppdatera nuvarande beväpning. Storbritannien har däremot avvecklat alla kärnvapensystem förutom den strategiska ubåtsflottan och saknar därmed kärnvapenförmågor utanför den strategiska avskräckningen. Frankrike har förutom strategiska ubåtar även kärnvapenbestyckade flygburna kryssningsrobotar.

OSSE

OSSE är världens största regionala säkerhetsorganisation med 57 deltagande stater i Europa, Kaukasus, Centralasien och Nordamerika. OSSE verkar för att främja säkerhet och stabilitet i regionen utifrån en brett definierad syn på säkerhet som omfattar såväl militär rustningskontroll som mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och demokrati. Sedan en tid tillbaka är dock OSSE:s grundprinciper och säkerhetsbegrepp hotade och ifrågasatta, främst genom det ryska agerandet. Därutöver ifrågasätts i ökad grad mänskliga rättigheter och demokrati, vilket utgör ett fundament för OSSE:s breda säkerhetsbegrepp. Trots de starka motsättningarna har OSSE sedan 2014 haft en central roll för att övervaka utvecklingen i Ukraina genom övervakningsinsatsen OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), som spelar en viktig roll för att informera organisationen om situationen gällande Rysslands aggression mot Ukraina och därigenom bidra till ansvarsutkrävande. OSSE har även en central roll för hanteringen av de förtroende- och säkerhetsskapande instrumenten i den europeiska säkerhetsarkitekturen. Moderniseringen av Wiendokumentet, tillämpning av Open Skies-fördraget, samt CFE-avtalet (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) utgör centrala frågor för OSSE att hantera inom detta område. USA:s beslut att lämna Open Skies-fördraget är problematiskt.

5.1.9 Sveriges militärstrategiska läge

Regeringens bedömning: Sverige och dess närområde ingår i en militärgeografisk helhet. Ett operationsområde kan omfatta stora delar av norra Europa och angränsande havsområden. Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i

Sveriges närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Syftet med ett sådant angrepp skulle kunna vara att besätta del av svenskt territorium för egna militära ändamål eller att förneka annan part tillgång till svenskt territorium.

En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen redovisade i propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) utgångspunkter i fråga om Sveriges militärstrategiska läge. Regeringen framhöll bl.a. att vid sidan av politiska, ekonomiska och andra medel kvarstår militärt våld som ett vid återkommande tillfällen använt instrument för stater och andra aktörer för att uppnå sina mål. För i stort sett alla världens stater är upprätthållandet av egna militära styrkor en kärnuppgift och ett medel för att även i fredstid slå vakt om suveränitet och territoriell integritet. Militärt våld används ofta i kombination med andra medel i syfte att påverka motståndaren på de sätt som bedöms nödvändiga. Förutom det direkta resultatet medför uppvisande av militär förmåga eller hot om militärt våld signaleffekter. I huvudsak anser regeringen att vad som anfördes i propositionen fortfarande är giltigt.

Försvarsberedningen (Ds 2019:8) konstaterar att det militärstrategiska läget beror på förmågan och viljan hos stormakterna och våra grannländer i kombination med militärgeografiska förutsättningar. Försvarsberedningen bedömer att läget försämrats de senaste åren, bl.a. som ett resultat av den politiska utvecklingen i Ryssland och att den ryska militära förmågan har ökat. Ryssland har redan i dag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. I absoluta termer bedöms den ryska militära förmågan fortsätta att öka under den kommande tioårsperioden. Rysslands undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen fortsätter. Regeringen delar denna bedömning.

Samtidigt har USA understrukt vikten av att de europeiska Natomedlemmarna ökar sina egna försvarsansträngningar och i högre utsträckning lever upp till Washingtonfördragets artikel 3 om medlemsstaternas ansvar för sitt eget försvar och dess finansiering. Efterhand som det säkerhetspolitiska läget försämrats har också ansträngningarna i flertalet europeiska Natomedlemmar ökat, med successivt förbättrad förmåga som följd. Amerikansk närvaro som drogs tillbaka i början av 2010-talet har sedan 2015 till del återetablerats eller uppträder regelbundet i Europa på rotationsbasis. Övningsverksamheten har ökat, även i högre förbandsnivåer. Exempelvis har viss tyngre materiel åter börjat lagras på plats, då transport av sådan materiel är särskilt krävande och tar lång tid att genomföra. Sammantaget bedömer dock Försvarsberedningen att Rysslands relativa militära styrkeövertag i vårt närområde består under de närmaste åren.

Vidare pekar Försvarsberedningen på att utvecklingen hittills inte synes ha resulterat i motsvarande förmågeförstärkning i väst. Trots påbörjade ansträngningar är de europeiska Natomedlemmarnas stridskrafter i hög grad beroende av amerikanska resurser för att kunna agera i en högnivåkonflikt. Försvaret av Baltikum saknar markoperativt djup och

förmågan att genomföra respektive skydda förstärkningsoperationer till Östersjöområdet torde vara av stor vikt vid en konflikt i Sveriges närområde. I den utsträckning amerikanska förband inte finns på plats i Europa torde det normalt, av bl.a. logistiska och geografiska skäl, ta kortast tid att förstärka med flygstridskrafter, längre tid med marinstridskrafter och längst tid med arméstridskrafter.

Om sjövägarna i Nordatlanten mellan Nordamerika och Europa blir störda eller avbryts försvåras avsevärt möjligheten för USA och Nato att försvara de östliga och nordliga medlemsstaterna inklusive de baltiska staterna. Det skulle även vara försvårande om USA:s och Natos bas- och grupperingsområden i Norden skulle besättas eller på annat sätt neutraliseras. Sverige blir, som Försvarsberedningen konstaterar, oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde.

Sverige och vårt närområde ingår i en militärgeografisk helhet. Ett operationsområde kan omfatta stora delar av norra Europa och angränsande havsområden. Vid en eventuell större konflikt kan det inte uteslutas att även Sverige angrips. Syftet med ett sådant angrepp skulle kunna vara att besätta del av svenskt territorium för egna militära ändamål och förneka annan part tillgång till svenskt territorium. Militärgeografiskt viktiga områden kan besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft. Vad gäller den amerikanska försvarsmaktens resurser är dessa till stor del avsedda för, och kan behöva ianspråkta på, andra geografiska platser än Europa.

När det gäller geografiska områden med särskild relevans konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig. Även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden m.m. för Försvarsmaktens krigsförband. Försvarsberedningen erinrar vidare om att skyddet av rikets ledning är avgörande för försvaret av Sverige liksom möjligheten att upprätthålla förbindelserna västerut. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning.

Som ovan nämnts kan ett väpnat angrepp mot Sverige för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stat tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp mot Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan komma att inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. Förbekämpning kan genomföras med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg och nätverksattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Påverkansoperationer för att störa förmågan att fatta beslut och försvarsviljan kommer att vara en del i krigföringen. I direkt anslutning till förbekämpning kan viktiga områden besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft.

Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. Om Sverige angrips kommer delar av det svenska territoriet att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Prop. 2020/21:30

5.1.10 Tematiska säkerhetsfrågor

Hybridhot

Sedan några år tillbaka har uppmärksamheten riktats mot hur olika slags medel, i såväl fred som i höjd beredskap och ytterst krig, kan användas för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Medlen kännetecknas bl.a. av att det vanligen inte finns en otvetydigt identifierbar bakomliggande statsaktör. Graden av antagonistisk påverkan kan vara annorlunda utformad än vad som vanligen förknippas med reguljär statsledd militär verksamhet. Även om militära medel kan användas selektivt, via ombud, dolt eller med förnekbarhet är de åsyftade medlen ofta sådana att de även är komponenter i normal civil samhällsverksamhet. Digitalisering, centralisering och tekniska beroenden medför sårbarheter som kan utnyttjas av en antagonist. Det behöver inte heller vara uppenbart att händelser, t.ex. desinformation, skador på infrastruktur, avbrott i försörjningsled eller gradvisa förändringar i något avseende, utgör antagonistiska handlingar. Externa informationspåverkanskampanjer kan vara svåra att separera från tillåten inhemsk opinionsbildning. Sammantaget kan det vara svårt att avgöra vad som är enskilda händelser och vad som är koordinerade handlingar i ett kortsiktigt eller längre perspektiv. Detta kan försvåra och försena nödvändigt beslutsfattande och motåtgärder. Den förmågan behöver utvecklas för att kunna bibehålla handlingsfrihet och vidta rätt åtgärder vid rätt tillfälle. Det underlättas av tydliga beslutsvägar för att möjliggöra tidiga beslut om beredskapshöjning eller andra motåtgärder.

Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. Hybridhot och icke-linjär krigföring är exempel på två begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Begreppet icke-linjär krigföring ingår som en komponent i ryskt militärt tänkande och agerande. Rysslands systematiska spridning av desinformation och påverkanskampanjer utgör en del av den ryska doktrinutvecklingen på detta område. Försvarsberedningen konstaterar att den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig ofta kallas gränszonproblematik. I internationella samarbeten används ofta begreppet hybridhot. Inget av de nu nämnda begreppen har någon enhetlig definition. Regeringen använder i denna proposition fortsatt uttrycket hybridhot. Att använda de medel som står till buds på det mest verkningsfulla sättet är dock någonting som en del stater eller icke-statliga aktörer gör för att nå vissa syften och för att undvika en eskalering till en väpnad konflikt. Tillvägagångssättet som sådant har funnits i alla tider. Det som utmärker vår tid är uppkomsten av

nya tillämpningar och ökade sårbarheter som den samhälleliga och tekniska utvecklingen skapat, liksom vissa staters förmåga och beredskap att använda antagonistiska påverkansmedel på ett samordnat sätt. Västerländska demokratiska samhällen med fri opinionsbildning och öppna ekonomier har särskilda kännetecken som en antagonistisk motpart kan utnyttja till sin fördel.

Olika metoder för att påverka en stats agerande eller störa dess funktioner kan användas under fredstida förhållanden, under pågående krig och därtill som medvetna steg i en upptrappad våldsanvändning. Genom att känna ett lands lagstiftning, myndighetsstruktur, brister och svagheter i organisation m.m. kan en antagonistisk aktör skapa både vidgat handlingsutrymme och mer tid för att stärka sin egen position. Osäkerheten om vad som verkligen sker minskar samtidigt handlingskraften hos försvararen. Angriparen kan välja att agera snabbt för att t.ex. vilseleda och binda resurser eller långsamt för att undvika upptäckt.

Som Försvarsberedningen konstaterar står Sverige i dag inför en mångfacetterad hotbild. Antagonistiska åtgärder och angrepp genomförs mot Sverige. Hoten riktar sig främst mot civila funktioner i samhället och politiken och måste primärt hanteras inom den ordinarie verksamhet hos civila myndigheter, bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Kustbevakningen och Tullverket, liksom i det internationella utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Det ställer tydliga krav att man i dessa verksamheter kan identifiera och möta statsunderstödda antagonistiska hot i fredstid. Förmågan att identifiera och hantera denna typ av hot måste förbättras inom olika myndigheter och i krisberedskapssystemet samlat. Därtill utgör krisberedskapssystemet en viktig grund för att kunna hantera kriser eller större händelser. Försvarsmaktens stöd till de civila myndigheterna i detta arbete är viktigt. Om regeringen beslutar att beredskapen ska höjas träder ytterligare regler i kraft och en rad aktörer, däribland Försvarsmakten, får utökade mandat.

Myndigheter och vissa andra aktörer behöver vidta förebyggande åtgärder för att minska sårbarheter och skydda sin verksamhet. Exempelvis är det viktigt att verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet stärker sitt säkerhetsskydd. Kännedom om befintliga regler behöver spridas, uppgifter i totalförsvaret och samhällets krisberedskap behöver övas och det krävs förmåga att sätta sig in i motståndarens perspektiv. Samverkan mellan säkerhets- och underrättelsetjänsterna är centralt såväl i fredstid som under höjd beredskap.

Eftersom hybridhot är av gränsöverskridande karaktär har ett flertal internationella initiativ tagits i syfte att bemöta problematiken och agera samlat. Samarbete för att identifiera, förebygga och bemöta hybrida hot har intensifierats inom både EU och Nato, liksom i samarbetet mellan de två organisationerna. EU har sedan den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 vidtagit en rad åtgärder för att utveckla förmågan att förstå, analysera och upptäcka samt bemöta hybridhot, inklusive genom stärkt motståndskraft. Ett ramverk för bemötandet av hybridhot med 22 åtgärds punkter antogs 2016 och har följts upp med bl.a. en diplomatisk verktygslåda och tematisk sanktionsregim för cyberhot samt en arbetsplan mot desinformation. Ett europeiskt kompetenscentrum i Helsingfors har

inrättats. År 2015 tog Nato fram en strategi för att bemöta hybridhot som bygger på de tre pelarna att vara redo, att avskräcka och att försvara (to be prepared, to deter and to defend). Natos verktygslåda mot hybridhot fortsätter att utvecklas och 2018 inrättades Counter-Hybrid Support Teams som på begäran av ett allierat land kan stödja landet att förebygga och bemöta hybridhot.

Hot inom cybersäkerhetsområdet

Sveriges säkerhet och ekonomiska välbefinnande vilar allt mer på digitala grunder. Digitaliseringen i Sverige och vår omvärld påverkar både militär och civil verksamhet inom och utom totalförsvaret. Den teknologiska utvecklingen, utbredningen av digitala lösningar och ökade datavolymer skapar stora möjligheter men samtidigt risker och sårbarheter för myndigheter och för samhället i stort. Sårbarheter finns i alltifrån elektroniska kommunikationer, sjö- och luftfart till elnät, industriella styrsystem och i det finansiella systemet. Även den data som genereras medför i sig såväl sårbarheter som möjligheter. Många av de system som är kritiska för att upprätthålla samhällets funktionalitet är redan i fredstid sårbara för störningar.

Det pågår ständigt intrångsförsök mot internetanslutna system. Antalet statsunderstödda cyberangrepp ökar fortlöpande och angriparnas metoder utvecklas. De mest kvalificerade antagonistiska hoten inom cyberområdet utgörs i första hand av cyberangrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer, men det kan även röra sig om andra aktörer med liknande förmågor. Många stater har byggt upp avsevärda resurser i syfte att kunna verka offensivt genom cyberattacker. Förutom att dessa stater utvecklar avancerade metoder och offensiva verktyg har de skapat förmåga att slå brett mot många mål och att upprätthålla uthållighet över tid. Syftet med en cyberoperation kan t.ex. vara att hitta information om ett lands försvarsförmåga eller ståndpunkter inför en förhandling. Det kan också röra sig om att stjäla patent, forskningsresultat, industrihemligheter eller om att störa eller förstöra kritisk infrastruktur. De mest kvalificerade hotaktörerna kommer alltid att agera mot de svagaste länkarna i våra sammankopplade system och därför behöver hela hotskalan inom cybersäkerhetsområdet tas i beaktande ur ett totalförsvarsperspektiv.

Effekterna av ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. Ett cyberangrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska eller militära medel. Sådana angrepp kan hota en stats handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

Det finns olika syn på staters roll och rätt att övervaka, begränsa och kontrollera infrastruktur och informationsflöden, exempelvis tillgången till öppet internet. EU, inklusive Sverige, och USA m.fl. anser däremot att existerande internationella regelverk är tillräckliga men att dessa inte respekteras och tillämpas fullt ut.

Inom FN bedrivs sedan flera år tillbaka ett arbete på cyberområdet om bl.a. normer för ansvarsfullt uppträdande och folkrättens tillämpning (UN Group of Governmental Experts) med fokus på hur hot i cyberrymden ska hanteras. Motsättningar i gruppen, främst mellan USA samt andra

västländer och Ryssland, Kina och Kuba, har gjort att gruppens framtida roll är osäker. Betydande oenighet finns kring flera frågor däribland rätten till självförsvar i cyberrymden, inklusive motåtgärder. Det råder därmed osäkerhet om vägen framåt i ett läge där antalet cyberoperationer riktade mot stater och andra aktörer ökar. EU har utvecklat en gemensam diplomatisk verktygslåda för att bemöta cyberangrepp, som bl.a. innefattar offentliga utpekanden och en särskild sanktionsregim. Nato har bl.a. antagit en gemensam utfästelse (Cyber Defence Pledge). Ansvarutkrävande och gemensamma utpekanden efter cyberattacker har blivit allt vanligare.

Massförstörelsevapen

Den försvagade respekten för internationella normer och avtal under senare år har bl.a. manifesterats på massförstörelsevapens område. Utvecklingen på kärnvapenområdet har på senare år fått allt större uppmärksamhet och har lett till allt större oro. Detta beror både på de omfattande investeringar som Ryssland, men även andra kärnvapenstater, gör för att utveckla och modernisera arsenalerna, och på att främst Ryssland använder sin kärnvapenarsenal för att sända säkerhetspolitiska signaler.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget påverkar förutsättningarna för det globala nedrustnings- och icke-spridningsarbetet negativt. Icke-spridningsfördraget (Non-Proliferation Treaty, NPT) tillåter endast USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Ryssland att inneha kärnvapen samtidigt som de förbinder sig att förhandla om nedrustning. Övriga parter som har anslutit sig till fördraget är icke-kärnvapenstater med en förbindelse om att så förbli. Indien, Pakistan och Israel har aldrig skrivit under avtalet och Nordkorea anser sig ha utträtt. NPT utgör den viktigaste arenan för multilateral nedrustningsdiplomati och det är inom ramen för NPT som kärnvapenstaterna gjort nedrustningsåtaganden.

Genom sina kärnämneskontroller utgör Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency, IAEA) en central del av den globala icke-spridningsregimen. Tilläggsprotokollet är av avgörande betydelse för IAEA:s möjligheter att bedöma om ett lands kärnteknologiska aktiviteter uteslutande är fredliga. Nya START från 2011 som reglerar USA:s och Rysslands strategiska arsenaler efterlevs tills vidare. Avtalet löper ut 2021 men kan förlängas till 2026. Något sådant beslut har dock ännu inte fattats. Ett starkt amerikanskt önskemål är att även Kina involveras i nukleär rustningskontroll. Från kinesisk sida har man dock hittills ställt sig helt avvisande till sådana propåer. En situation utan avtal skulle innebära en avsaknad av någon form av ömsesidig inspektionsmekanism mellan USA och Ryssland. Situationen försvåras därtill av sammanbrottet av avtalet om att avskaffa markbaserade medeldistansrobotar (INF-avtalet) efter ryska brott mot avtalet och påföljande amerikansk och rysk suspendering. Detta är en utveckling som får direkta konsekvenser för säkerhetssituationen i Sveriges närområde.

Nordkorea har under många år målmedvetet utvecklat sitt kärnvapenprogram trots internationella påtryckningar och sanktioner. Nordkorea bedöms på senare tid inneha långgräckviddiga ballistiska robotar som är kapabla att bestyckas med kärnvapen. Dessa utgör ett direkt

hot mot omkringliggande länder som t.ex. Sydkorea och Japan, men även mot det amerikanska fastlandet. Nordkorea har vid upprepade tillfällen genomfört provsprängningar och robotuppskjutningar och det finns indikationer på att landet på andra sätt fortsätter att utveckla sitt kärnvapenprogram. Vad avser Iran syftar det kärntekniska avtalet, den gemensamma övergripande handlingsplanen, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), till att hantera landets eventuella kärnvapenambitioner. Utvecklingen sedan 2018, då USA ensidigt drog sig ur JCPOA, gör dock att avtalets framtid är hotad. Iran har i flera omgångar gjort avsteg från JCPOA:s nukleära delar, bl.a. genom att överskrida begränsningar avseende lager av låganrikat uran och tungt vatten, tillåten anrikningsnivå samt avseende forskning och utveckling. Samtidigt har det amerikanska beslutet att dra sig ur JCPOA och återinföra sanktioner mot Iran försämrat relationen staterna emellan. Detta påverkar säkerheten globalt och utgör ett hot mot Europas säkerhet.

Konventionen om förbud mot biologiska vapen och toxinvapen som trädde i kraft 1975 förbjuder utveckling, anskaffning, innehav och användning av denna typ av vapen. Konventionen försvagas dock av att den saknar en fungerande mekanism för att verifiera att en statspart lever upp till dess bestämmelser. Trots utvecklingen av biologiska vapenprogram under perioden 1940–1960 och det omfattande sovjetiska biologiska vapenprogrammet 1970–1990 har biologiska vapen, till skillnad från kemiska vapen, inte använts sedan andra världskriget. Däremot har biologiska ämnen använts vid enstaka tillfällen av icke-statliga aktörer. Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och massförstörelsevapnens ökade betydelse blir försvaret och upprätthållandet av de internationella regelbaserade ramverken, regleringar och principer som avser nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll viktigare.

Även respekten för förbud av användande av kemiska vapen har försvagats. Kemiska vapen har vid upprepade tillfällen använts, i strid med kemvapenkonventionen. Denna konvention har sedan den trädde i kraft 1997 bidragit till att reducera antalet deklarerade militära kemvapenprogram. Omfattande kemvapenlager, industriell infrastruktur och forskningskapacitet för att utveckla och producera kemvapen, t.ex. nervgaser, har destruerats eller konverterats för civila ändamål. Likväl har användningen av kemiska stridsmedel som nervgas och senapsgas liksom industrikemikalier som klorgas verifierats i de pågående konflikterna i Irak och Syrien. Mordförsöket på en tidigare rysk underrättelseofficer i Salisbury i Storbritannien i mars 2018, som genomfördes med ett nervgift av en typ som utvecklats i Sovjetunionen och orsakade ett dödsfall bland allmänheten, är ett annat exempel på användning av kemiska vapen. Ytterligare ett är förgiftningen av den ryske oppositionspolitikern Aleksej Navalnyj i augusti 2020 som genomfördes med samma typ av nervgift, vilket konstaterats av flera av varandra oberoende institutioner, däribland den svenska myndigheten Totalförsvarets forskningsinstitut.

Terrorism

Flera stater runtom i världen bedömer att terrorism utgör ett av de främsta hoten mot den nationella säkerheten. Efter terroristattacker i USA den

11 september 2001 fick den amerikanska presidenten utökat mandat att använda militära medel för att stävja terroristattacker inom landets gränser. Det var också första och hittills enda gången som Nato tillämpade artikel 5 i Washingtonfördraget om kollektivt försvar. Sedan dess har flera stater i Europa, bl.a. Frankrike och Belgien, i större utsträckning använt militära resurser för att förebygga och bekämpa såväl internationell som inhemsk terrorism. Vid omfattande terroristattacker i EU:s medlemsstater kan Sverige få en begäran om civil och militär hjälp enligt Lissabonfördragets artikel 42.7. Detta skedde för första gången i samband med terroristattentaten i Paris 2015. Sverige har även fattat beslut om att delta i internationella insatser i stater som drabbats av interna konflikter som kännetecknas av islamistiskt motiverad terrorism.

Stater i väst drabbas i olika omfattning av terrorism. De flesta terroristattentat genomförs utanför Europas gränser, men under de senaste åren har Sverige och flera stater i vår närhet drabbats. Under 2019 noterades en oroväckande ökning i västvärlden av terroristattentat med högerextremistiska motiv. Terroristhotet mot Sverige bedöms vara förhöjt och komma från islamistiskt respektive högerextremistiskt motiverad terrorism. Den våldsbejakande högerextremistiska miljön i Sverige består av individer, grupper och organisationer som strävar efter etniskt homogena samhällen och/eller ett styrelseskick baserat på etnicitet och som anser att våld är ett legitimt medel för att förändra samhällsordningen. Det finns ett omfattande internationellt kontaktnät inom den högerextremistiska miljön. I Sverige består den våldsbejakande islamistiska miljön av individer och grupper som förespråkar en våldsbejakande ideologi, enligt vilken terroristattentat mot mål i västvärlden, inklusive Sverige, anses legitima. Den svenska miljön inspireras av den propaganda som grupper som al-Qaida och Daesh förmedlar. Daeshs förmåga att styra extern attentatsverksamhet har reducerats som en följd av kalifatets territoriella kollaps. Att inspirera anhängare till terroristattentat i sina hemländer har varit en viktig aspekt i Daeshs internationella agenda. I och med att Daesh har förlorat sitt territorium i östra Syrien och då ledande företrädare för organisationen har dödats har attraktionskraften minskat. Islamistisk motiverad terrorism bedöms likväl fortsatt komma att utgöra ett hot mot Sverige. Sverige är sedan 2014 medlem i den globala koalitionen för att bekämpa Daesh.

Ett av koalitionen ben är den militära insatsen Operation Inherent Resolve (OIR) som syftar till att utbilda de irakiska säkerhetsstyrkorna och besegra Daesh. Sverige deltar i insatsen sedan 2015. Sverige bidrar också med personal till EU:s mission till Irak (EUAM) som specifikt arbetar med att stödja civil säkerhetssektorreform, inklusive på terrorismområdet. Därutöver har Sverige beslutat bidra med personal till Natos insats i Irak (NMI), vars syfte är att stärka landets säkerhetsstyrkor och militära utbildningssystem. I enlighet med regeringens proposition 2019/20:86 Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali planerar Försvarsmakten för ett deltagande i den av Frankrike ledda specialförbandsinsatsen Task Force Takuba i Mali. Insatsen syftar bl.a. att tillsammans med de maliska säkerhetsstyrkorna bekämpa de terroristgrupper som är aktiva i sydöstra Mali. I övrigt syftar insatsen till att höja den maliska försvarsmaktens operativa förmåga genom att träna

Klimatförändringar

Klimatförändringarnas effekter blir alltmer påtagliga och påverkar i allt större utsträckning grundläggande livsvillkor i stora delar av världen. Klimatförändringarnas direkta effekter, såsom extrema väderhändelser, torka, översvämningar och havsnivåhöjningar, kommer att leda till stora påfrestningar både för Sverige och globalt.

Genom Parisavtalet 2015 enades det internationella samfundet för första gången om ett bindande avtal med målet att hålla temperaturhöjningen väl under 2 grader Celsius med en strävan om att nå en begränsning till 1,5 grader. De utsläppsminskningar som världssamfundet hittills åtagit sig räcker dock inte för att nå målen. Parisavtalet har följts upp av en regelbok om hur det ska genomföras och av fortsatta diskussioner om ambitionsnivåer och fördelning.

Konkurrens om naturresurser, såsom vatten, och de migrationsströmmar som följer av detta riskerar att förstärka pågående konflikter. De ökar även risken för att nya konflikter uppstår. Klimatförändringarna är redan i dag en orsak till vattenbrist på många ställen. Situationen riskerar att förvärras ytterligare genom minskad nederbörd och ytterligare stigande temperaturer. Brist på vatten förväntas att bli akut och omfattande i stora delar av Mellanöstern, Afrika och Asien, där en majoritet av befolkningarna har begränsad tillgång till rent dricksvatten. Ökade politiska och ekonomiska motsättningar i kombination med långa torra perioder med torka som följd kan allt annat lika förväntas innebära ökade migrationsströmmar till EU och Sverige.

Förändringar i klimatet kan även påverka dynamiken mellan stater. Klimatförändringar innebär att fler människor i utsatta områden kan tvingas migrera till närliggande länder, vilket i sin tur kan skapa motsättningar och i förlängningen leda till våldsamma upplopp eller väpnad konflikt. Ett varmare klimat med ismältning till följd kan även leda till ökade motsättningar i Arktis där framför allt Ryssland, men också Kina och USA, ökar sin militära närvaro för att säkra sina strategiska intressen.

5.2 Säkerhetspolitisk inriktning

Regeringens bedömning: Det säkerhetspolitiska läget har försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Förmågan i totalförsvaret bör därför stärkas. Sveriges bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna vår

suveränitet, Sveriges intressen, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Genom att bidra till en säkrare omvärld och ett stabilt närområde ökar Sveriges säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota rikets suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Sverige har flera instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar och hot i och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och det militära försvaret. Genom dialog och samarbete, även med länder vars värderingar Sverige inte delar till fullo, nyttjar Sverige diplomatin som verktyg. Centralt för påverkan är deltagande i multilaterala organisationer och i fredsprocesser.

Enligt Försvarsberedningens bedömning har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Regeringen delar Försvarsberedningens syn.

Sverige liksom övriga nordiska länder är arktiska stater och en konflikt som berör något av de nordiska länderna kommer att påverka Sverige. Norra Europa, inklusive Arktis, utgör ett militärstrategiskt sammanhängande område. Den ökande militära närvaron från olika aktörer gör det viktigt att ge akt på tendenser som kan leda till motsättningar i regionen. Regeringen kommer fortsatt att stärka Sveriges militära förmåga att verka i de norra delarna av Sverige och angränsande områden.

Omvärldsutvecklingen ställer krav på en aktiv, bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik. Vidare krävs att försvarspolitikens fortsätter utvecklas utifrån två pelare; ett stärkt totalförsvaret och fördjupade bi- och multilaterala försvarssamarbeten. Utmaningar och hot ska så långt möjligt mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot freden och Sveriges säkerhet avvärjs bäst i samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians.

Det går inte att se militära konflikter i Sveriges närområde som skulle påverka endast ett land. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar och Norden. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Den svenska solidaritetsförklaringen omfattar inga ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Inom EU finns ett ömsesidigt beroende som stärker solidariteten mellan länderna, något som även stadfästs genom EU-fördragets solidaritetsklausuler. Det ligger i Sveriges intresse att uppfattas som en trovärdig, pålitlig och solidarisk samarbetspartner.

Regeringen anser att förmågan i totalförsvaret behöver stärkas. Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en

angripare är totalförsvaret, tillsammans med andra säkerhetspolitiska instrument, krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.

Sverige ska enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Givande och mottagande av stöd inför eller vid en väpnad konflikt i vårt närområde måste så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas tillsammans med berörda aktörer. Detta gäller för totalförsvaret i sin helhet.

Sveriges säkerhetspolitiska läge påverkas också av hybridhot, cyberattacker och gränsöverskridande terrorism samt klimatförändringarnas effekter på fred och säkerhet. Förmågan att i fredstid hantera antagonistiska hot behöver förbättras. Sårbarheter behöver minskas och verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet ska stärka sitt säkerhetsskydd. Regeringen betonar vikten av förmågan att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot såväl i fred som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande på ett sammanhållet sätt i syfte att värna svensk suveränitet och Sveriges intressen. Det är också angeläget att kunna agera samordnat med andra och därigenom höja kostnaden för den som angriper oss. Regeringen har låtit inleda arbetet med att göra en översyn av den nationella säkerhetsstrategin. Strategin är en utgångspunkt för att stärka Sveriges nationella säkerhet och beskriver åtta primära hot som utmanar förmågan att skydda Sveriges befolkning. Det breda säkerhetsbegreppet i strategin har också varit utgångspunkten för arbetet i regeringens säkerhetspolitiska råd.

Det är av stor vikt för Sverige att den europeiska säkerhetsordningen och dess grundläggande principer upprätthålls och respekteras i alla staters agerande. Ett fortsatt undergrävande av respekten för dessa principer har konsekvenser för Sveriges säkerhet. Ett accepterande av brott mot säkerhetsordningen skulle kunna leda till att den europeiska säkerhetsordningen de facto ersattes av en annan där inflytelsesfärer och användningen av militärt våld som politiskt medel accepteras. Sveriges ordförandeskap i OSSE 2021 är en viktig plattform för att vidmakthålla den europeiska säkerhetsordningen och stärka samarbetet kring bl.a. ökad transparens och förutsägbarhet, militärt förtroendeskapande, och det breda säkerhetsbegreppet.

Rysslands fortgående aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim strider mot FN:s våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen liksom mot de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Regeringen betonar vikten av europeisk och transatlantisk enighet samt en tydlig och principfast politik för att bemöta Ryssland. Det är av stor betydelse att EU också fortsatt kan uppträda med en enad linje i förhållande till Ryssland och därigenom skapa en kostnad för det ryska agerandet. Att upprätthålla EU:s sanktioner mot Ryssland så länge skälen till att de infördes kvarstår är en viktig markering om att brott mot den europeiska säkerhetsordningen inte accepteras. Av samma skäl bör suspenderingen av Sveriges bilaterala militära samarbete med Ryssland kvarstå intill dess att det finns ett svenskt intresse av att återuppta kontakterna.

EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform. Sveriges EU-medlemskap utgör grunden för den unilaterala solidaritetsförklaringen och den solidariska säkerhetspolitiken. I ljuset av omvärldsutvecklingen är det av vikt för Sverige att sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU värnas och stärks.

Det svenska ordförandeskapet i EU 2023 utgör en viktig plattform för att driva frågor av strategisk vikt för Sverige.

Sverige har ett strategiskt intresse av att EU och andra länder i största möjliga utsträckning kan nå samsyn avseende Kinas maktanspråk samt användandet av handel, investeringar och kritisk infrastruktur för att nå politiska mål. Det är också viktigt att Sverige förhindrar oönskad spridning av skyddsvärd teknologi.

Regeringen vill betona vikten av ett fortsatt fördjupat samarbete med Finland och de nordiska länderna. Det nordiska försvarssamarbetet ska omfatta fred, kris och konflikt. Denna inriktning ligger bland annat till grund för det fördjupade operativa försvarssamarbetet mellan Finland, Norge och Sverige. En fördjupad säkerhetspolitisk dialog mellan våra länder är viktig för att underbygga det militära samarbetet.

FN har en central roll och ger internationell legitimitet för hanteringen av konflikter i världen. De principer och regler för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet och det är angeläget att slå vakt om dessa. Sverige har en lång tradition av stöd till FN och bör fortsätta vara aktivt inom FN:s samtliga områden som fred och säkerhet, utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter.

En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas och Sveriges säkerhet. I den övergripande bilaterala relationen mellan Sverige och USA har försvarsrelaterade frågor en viktig roll. Båda sidor har i hög utsträckning en liknande syn på utmaningar för säkerhetssituationen i Östersjöområdet samt åtgärder för att hantera dessa. Det är av utomordentlig vikt att Sverige upprätthåller och ytterligare fördjupar den bilaterala relationen med USA.

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Nato upprätthåller kollektivt säkerhetsgarantierna inom alliansen. Nato utgör det viktigaste forumet för en bred säkerhetspolitisk dialog mellan USA och Europa. Sverige bör fortsätta att utveckla samarbetet med Nato inom ramen för partnerskapet. Det ger en möjlighet att utveckla militära förmåga och att bidra till civila och militära kvalificerade krishanteringsinsatser.

5.3 Internationella samarbeten

Regeringens bedömning: Sverige ska kunna ge och ta emot militärt och civilt stöd. Det är avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av en kris eller krig. Sverige bör så långt som möjligt utveckla en gemensam operationsplanläggning med Finland samt samordna operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato.

Sverige bedriver omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer. Därutöver finns på det civila området en stor mängd internationella samarbeten som har bäring på säkerhetspolitiken och som stärker bl.a. samhällets krisberedskap, brottsförebyggande arbetet och civilt försvar. Internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och interoperabilitet samt tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Dessa samarbeten utgör en integrerad del av den solidariska säkerhetspolitiken, som förutsätter att Försvarsmakten och andra myndigheter kan verka tillsammans med andra.

Gemensamma övningar med andra länder är viktiga för att utveckla samarbetena och för att kunna genomföra övningar med stora förbandsmängder och hög komplexitet. Gemensamt deltagande i internationella insatser är ofta en viktig del i samarbetet. Regeringen avser fortsätta utvecklingen och fördjupningen av Sveriges bi- och multilaterala försvarssamarbeten.

Det är avgörande att Sverige kan ta emot och ge militärt och civilt stöd. På så sätt skapas en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av kris eller krig. Planering bör därför, så långt det är möjligt inom ramen för vår solidariska säkerhetspolitik, göras tillsammans med andra. Detta gäller för totalförsvaret i sin helhet. Denna planering och samordning kan genomföras i ett antal steg, där aktiviteterna efter hand blir allt mer komplexa och koordinerade.

Regeringen anser, i likhet med vad Försvarsberedningen föreslår, att Sverige ska fortsätta arbetet med gemensam operationsplanläggning med Finland samt samordna den nationella operationsplaneringen med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato. Denna planering behöver också beakta hur civila aktörer involveras och påverkas.

I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att det kan finnas skäl att bemyndiga regeringen att fatta vissa beslut om att ta emot respektive att lämna operativt militärt stöd även i förhållande till andra länder än Finland. I vilken utsträckning det finns skäl till detta är dock något som måste utredas närmare. Regeringen kan komma att återkomma till frågan.

Försvarssamarbeten är viktiga för totalförsvarets styrka och därmed ytterst för dess krigsavhållande förmåga. Samarbeten bidrar till utökad interoperabilitet och Försvarsmaktens förmågeutveckling. Samarbeten med olika länder kring, och med engagemang i, Östersjöregionen är av stor betydelse för säkerheten och stabiliteten i vårt närområde och därmed för Sverige. Det säkerhetspolitiska värdet måste också vägas in. Prioriteringen mellan de olika samarbetsformaten och utformandet av Sveriges deltagande i och bidrag till dem bör utgå från den operativa förmågan. Det är centralt att de samarbeten som Sverige engagerar sig i bidrar till stärkt säkerhet i närområdet. Sveriges forskning, teknik- och materielsamarbeten är ett viktigt medel för att säkerställa teknologi- och materielförsörjning och sker både bilateralt och i multilaterala format.

Inom det civila försvaret avser regeringen att utveckla det internationella samarbetet särskilt med inriktning på försörjningsberedskap och räddningstjänst.

Samarbetet med Finland är det mest långtgående av Sveriges försvarssamarbeten och intar i det avseendet en särställning. Under inriktningsperioden 2016–2020 har samarbetet fördjupats avsevärt. Regeringen har styrt utvecklingen av samarbetet inom vissa specifika samarbetsområden, så som bilateral operationsplanering, övnings-samarbete, sammansatta förband, etablerande av säker kommunikation, ömsesidigt nyttjande av militär infrastruktur, försvarsmaterielsamarbete, personalutbyte med mera. Samarbetet omfattar ett stort antal aktiviteter som bedrivs återkommande inom samtliga stridskrafter, inte minst inom ramen för nationell och internationell övningsverksamhet. Den gemensamma operationsplaneringen syftar till att kunna använda militära resurser gemensamt i olika scenarier, om så skulle beslutas. I enlighet med det bilaterala samförståndsavtal avseende bilateralt försvarssamarbete som undertecknades 2018 omfattar samarbetet aktiviteter i fred, kris och krig. Regeringen avser att i enlighet med samförståndsavtalet fortsätta fördjupa samarbetet med Finland under kommande inriktningsperiod.

Att möjliggöra gemensamt operativt agerande i fred, kris och krig är en central målsättning för samarbetet. Regeringen avser att tillsammans med Finland och berörda myndigheter fortsätta arbetet med att klarlägga de former och de regleringar som krävs avseende militärt operativt samarbete, bl.a. inom ramen för territoriell övervakning och hävdande av territoriell integritet. Att möjliggöra gemensamt militärt agerande på respektive lands territorium är härvidlag en viktig del.

I syfte att ytterligare stärka och effektivisera samarbetet med Finland föreslog regeringen i prop. 2019/20:110 Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland att det införs en ny lag för det operativa försvarssamarbetet med Finland, i vilken regeringen bemyndigas att fatta vissa beslut om att lämna respektive ta emot operativt militärt stöd inom ramen för samarbetet. Det rör sig om beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium, och beslut om att ta emot militärt stöd i form av militära styrkor från Finland dels för att hindra kränkningar av svenskt territorium, dels för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige. I propositionen redogörs även för hur riksdagens insyn och inflytande kan säkerställas inom ramen för regeringens nya beslutsbefogenheter. Det ska understrykas att beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp mot Finland fortfarande ska godkännas av riksdagen. Vidare föreslogs ett antal lagändringar som syftar till att förbättra förutsättningarna för finska militära styrkor att lämna stöd till Sverige. Riksdagen godkände den 8 september 2020 regeringens förslag (bet. 2019/20:UFöU5, rskr. 2020/21:3). Den nya lagen och lagändringarna träder i kraft den 15 oktober 2020.

Regeringen avser, efter hand som den utökade krigsorganisationen etableras, se över möjligheterna att förbereda vissa svenska markförband för att kunna verka i Finland vid kris, krigsfara eller krig, om båda parter finner det lämpligt. Därtill bör samarbetet mellan svenska och finska förband fortsätta utvecklas med ambitionen att öka graden av samordning mellan enheter och ömsesidigt personalutbyte för att öka förståelsen för arbetssätt och doktriner. Detta kan bl.a. innefatta utveckling av

sammansatta svensk-finska militära enheter och funktioner, vilka ska kunna lösa gemensamma uppgifter. Regeringen ser även potential till ett finskt-svenskt samarbete på områden av betydelse för hybrida hot, bl.a. inom ramen för samarbetet med det Helsingforsbaserade hybridcentret.

Norge

Samverkan mellan Sverige och Norge har stärkts under försvarsbeslutsperioden 2015–2020. Pågående verksamhet innefattar bl.a. säkerhetspolitiska diskussioner liksom erfarenhetsutbyte, t.ex. inom totalförsvar och personalförsörjning. De svenska och norska försvarsmakterna övar gemensamt på regelbunden basis.

Sverige deltar regelbundet med förband i den norska övningsserien Cold Response och Norge var den största truppbidragaren i den svenska arméövningen Nordanvind 2019. Mot bakgrund av bl.a. de geografiska och militärstrategiska förhållandena i närområdet understryker regeringen, i likhet med Försvarsberedningen, behovet av ett fördjupat samarbete med Norge. Samordning av operationsplanering bör genomföras i största möjliga utsträckning. Försvarsberedningen betonar att ett ökat samarbete mellan de svenska och norska markstridskrafterna framstår som särskilt betydelsefullt. Ett fördjupat samarbete kan bl.a. innefatta arméförband och hemvärnsförband men även flygförband m.m. Regeringen anser att samarbetet bör utvidgas till att även omfatta situationer bortom fred. Detta är av särskild vikt mot bakgrund av att de västliga förbindelserna är av centralt intresse för både Sverige och Finland. Regeringen delar Försvarsberedningen bedömning att den västliga förbindelsen bör utgöra ett fokusområde för det fortsatta samarbetet med Norge. För svenskt vidkommande ligger bland annat detta konstaterande till grund för det fördjupade operativa försvarssamarbetet mellan Finland, Norge och Sverige. Avsiktsförklaringen slår fast den gemensamma ambitionen att ha förmåga att genomföra koordinerade militära operationer i kris och konflikt, om så skulle beslutas. Ett möjligt resultat av samarbetet är koordinerad operationsplanering för geografiska områden av gemensamt intresse, exempelvis de norra delarna av Finland, Norge och Sverige.

Danmark

Sverige och Danmark undertecknade 2016 ett samförståndsavtal om försvarssamarbete, till vilket har lagts en gemensam aktivitetslista. Samverkan mellan Sverige och Danmark har framför allt varit fokuserad på marin- och flygstridskrafterna. De svenska och danska försvarsmakterna har t.ex. ett avtal om tillträde till respektive lands luftrum och flygbaser i samband med genomflygningar i fredstid.

Regeringen avser fortsätta verka för ett fördjupat försvarssamarbete med Danmark med särskilt fokus på södra Östersjön, Östersjöloppen och i Västerhavet, inte minst då skyddandet av kommunikationslinjer och försörjningstrygghet är ett vitalt gemensamt intresse för såväl Danmark som Norge och Sverige. Regeringen anser att samarbetet med Danmark bör utvidgas till att även omfatta situationer bortom fred. Samordning av operationsplanering bör genomföras i största möjliga utsträckning.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i norra Europa har såväl den säkerhetspolitiska dialogen som koordineringen inom Nordic Defence Cooperation (Nordefco) intensifierats under senare år. Bland de projekt som konkretiserats kan nämnas avtalet om samarbete avseende luftlägesutbyte (NORECAS) där ett samförståndsavtal finns om utbyte av luftlägesinformation i fredstid. Inom ramen för Nordefco finns också ett samförståndsavtal om förenklat tillträde (Easy Access) vilket innefattar övningar och utbildningsverksamhet, transiteringar och besök av militära förband.

I den vision för Nordefco-samarbete år 2025 som antogs 2019 anges att staterna ska förbättra sin försvarsförmåga och sitt samarbete i fred, kris och konflikt. I de mål som ska ha uppnåtts till 2025 ingår att minimera begränsningarna för militär rörlighet inom och mellan de nordiska länderna, skapa förutsättningar för ett ökat utbyte av lägesinformation i fred, kris och konflikt, samt ett stärkande av Nordefco som en plattform för kriskonsultationer mellan ländernas försvarsdepartement.

Det är enligt regeringens uppfattning av stor betydelse att det nordiska försvarssamarbetet utvecklas till att omfatta samarbete i fred, kris och konflikt inom överenskomna områden. En sådan utvidgning av samarbetet har ett säkerhetspolitiskt värde samtidigt som det bidrar till effektivare resursanvändning och ökad operativ förmåga. Det fördjupade operativa försvarssamarbetet mellan Finland, Norge och Sverige är en konkretisering av Nordefco-visionens centrala målsättning. Nordefco kan även utgöra ett ramverk för konsultationer om bilaterala och trilaterala samarbeten mellan de nordiska länderna.

Estland, Lettland och Litauen

Sverige har en nära dialog med Estland, Lettland och Litauen inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Det är av säkerhetspolitisk vikt att Sverige upprätthåller och utvecklar samarbetet med dessa stater. Det är av särskild vikt att svenska förband, övar på de baltiska staternas territorium. Regeringen ser möjligheter till ett utvecklat samarbete på bl.a. övningsområdet samt inom utbildningsverksamhet. Nato har upprättat s.k. Centres of Excellence i samtliga tre länders huvudstäder (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence i Tallinn, Strategic Communications Centre of Excellence i Riga och Energy Security Centre of Excellence i Vilnius). Staterna besitter betydande kompetens och erfarenhet avseende hybridhot och regeringen ser potential till stärkt samarbete på detta område. Sverige bidrar sedan ett antal år till Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence i Tallinn och till Strategic Communications Centre of Excellence i Riga.

Storbritannien

Sverige och Storbritannien undertecknade 2016 ett samarbetsprogram som kompletterar den avsiktsförklaring som undertecknades 2014. Sverige anslöt sig, tillsammans med Finland, 2017 också till det brittiskleda samarbetet Joint Expeditionary Force (JEF). I dagsläget omfattar samarbetet, utöver Storbritannien, de nordiska och baltiska staterna samt Nederländerna. JEF-samarbetet är betydelsefullt, inte bara för att det ökar

Försvarsmaktens förmåga till samverkan med brittiska förband, utan också genom att det skapar förutsättningar för att Storbritannien efter utträdet ur EU fortsätter att vara engagerat i Sveriges närområde. Regeringen understryker vikten av att fortsätta och fördjupa samarbetet med Storbritannien såväl genom EU som bilateralt. Av särskild vikt är att samarbetet med Storbritannien bidrar till att säkerställa ett fortsatt brittiskt engagemang i Norden och Östersjöområdet. Storbritannien är ett av få europeiska länder som besitter en reell förmåga att under relativt korta tidsförhållanden tillföra signifikanta stridskrafter till Sveriges närområde. Samordning av operationsplanering bör genomföras i största möjliga utsträckning. Regeringen betonar vikten av fortsatt engagemang i JEF. Sverige ingår också i Norra gruppen, ett flexibelt och informellt mötesforum för säkerhets- och försvarspolitiska diskussioner som initierats av Storbritannien och normalt genomförs på försvarsministernivå två gånger per år. I gruppen ingår de nordiska och baltiska staterna samt Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Regeringen betonar vikten av ett fortsatt samarbete inom ramen för Norra gruppen.

I juli 2019 undertecknade Sverige och Storbritannien ett samförståndsavtal om samarbete kring framtida stridsflygsutveckling (Future Combat Air Systems Cooperation, FCASC).

Försvarsberedningen har uttalat att Sverige, i förhandlingarna om den framtida relationen mellan EU och Storbritannien, ska verka för att Storbritannien fortsatt utgör del av EU:s säkerhetspolitiska gemenskap och därmed omfattas av den svenska solidaritetsförklaringen. Regeringen instämmer i att en säkerhetspolitisk gemenskap mellan EU och Storbritannien ligger i Sveriges intresse. Denna relation har även en bilateral dimension. Regeringen avser föra en dialog med Storbritannien om hur den bilaterala säkerhetspolitiska relationen kan utvecklas efter det att Storbritannien lämnar EU.

Frankrike

Sverige har ett etablerat samarbete med Frankrike på försvarsområdet. Fokusområden för samarbetet har bl.a. varit internationella insatser i framför allt Afrika och på försvarsmaterielområdet. Frankrike är aktivt i utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och försvarspolitik. Sverige anslöt sig 2019 till det franskledda försvarssamarbetet European Intervention Initiative (EI2). EI2 bidrar till att stärka det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet i Europa. Regeringen ser möjligheter till utökat samarbete med Frankrike på försvarsområdet, bilateralt genom bl.a. internationella insatser, politisk dialog och övningssamarbete samt multilateralt inom ramen för EI2.

Polen

Sverige och Polen ingick 2015 ett avtal om samarbete på försvarsområdet. Ett regelbundet samarbete och erfarenhetsutbyte på strategisk nivå sker mellan länderna, liksom övningsverksamhet, såsom den samordnade övningsverksamheten mellan övningarna Anaconda och Aurora 2020. Regeringen ser möjligheter till fortsatt utveckling av samarbetet med Polen, särskilt i syfte att stärka den gemensamma synen på säkerheten i Östersjöområdet i och med Polens betydelse för regionen.

Sveriges och Tysklands försvarsministrar undertecknade 2017 en gemensam avsiktsförklaring. Avsiktsförklaringen omfattar ett antal områden såsom övningsverksamhet, materielfrågor och multilaterala insatser, och berör armén, marinen och flygvapnet. Sverige anslöt sig under 2017 till det tyskledda initiativet, inom Natos ram, för europeisk förmågeutveckling, Framework Nations Concept (FNC). Regeringen ser möjligheter att fortsätta utveckla och fördjupa samarbetet med Tyskland, särskilt i syfte att stärka den gemensamma synen på säkerheten i Östersjöområdet.

USA

Regeringen vill understryka vikten av att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Detta innefattar det bilaterala försvarssamarbetet. Sveriges samarbete med USA har utvecklats inom fem prioriterade områden som pekas ut i den bilaterala avsiktsförklaringen från 2016. Dessa är (1) samarbetsförmåga, (2) övningar och utbildning, (3) materielsamarbeten, (4) forskning och utveckling samt (5) internationella insatser. Övningsverksamheten med USA har utvecklats och omfattar samtliga försvarsgrenar. Sverige har många civila samarbeten med USA inom forskning och utveckling. Även inom försvarsmaterielområdet och kring försvarsrelaterad forskning och teknologi är samarbetet omfattande och har stor betydelse för materiel- och teknologiförsörjningen. Anskaffningen av luftvärnssystemet Patriot med medellång räckvidd innebär ytterligare en viktig och långsiktig förstärkning av den försvarspolitiska länken mellan Sverige och USA, vilket även har säkerhetspolitiska implikationer. Vidare har samarbetet mellan Försvarsmakten och USA:s europeiska kommando (USEUCOM) formaliserats. I maj 2018 undertecknades en trilateral avsiktsförklaring mellan Finlands, Sveriges och USA:s försvarsdepartement om fördjupat försvarssamarbete. Syftet med initiativet är att komplettera staternas bilaterala samarbeten och skapa synergier mellan dessa.

Interoperabilitet är nödvändig för att kunna agera tillsammans i ett krisläge. Komponenterna i interoperabiliteten är politisk dialog, scenariobaserade diskussioner, väl etablerade kontaktytor på militär nivå och anpassad övningsverksamhet. Därutöver tillkommer aspekter som säkra sambandssystem samt anpassade regelverk och logistiklösningar. För att ge trovärdighet och effektivitet i samarbetet anser regeringen i likhet med Försvarsberedningen att ytterligare steg som anpassningar i infrastruktur m.m. och förberedda planer kan vara nödvändiga. Samordning av operationsplanering bör genomföras i största möjliga utsträckning.

Kanada

I ljuset av Kanadas utökade engagemang i norra Europa, bl.a. genom att Kanada är ramnation för Natos EFP-förband i Lettland, ser regeringen utökade möjligheter till ett stärkt försvars-, säkerhetspolitiskt och försvarsmaterielsamarbete med Kanada. Detta särskilt givet den viktiga roll landet spelar i Arktis och dess engagemang i Nordatlanten och Östersjöregionen.

Regeringen konstaterar, likt Försvarsberedningen, att det under innevarande försvarsbeslutsperiod skett en snabb utveckling av EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

De europeiska staterna behöver axla ett större ansvar för sin egen säkerhet. Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att ingen europeisk stat på egen hand kan möta alla dagens allvarliga och komplexa säkerhetspolitiska utmaningar eller få genomslag som global aktör. Att stärka EU:s handlingsförmåga som säkerhetspolitisk aktör och därmed unionens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet och säkerheten i dess grannskap är avgörande. Dessutom behöver trovärdigheten i artikel 42.7 i EU-fördraget säkerställas. Samarbetet bör utformas så att det europeiska och det transatlantiska samarbetet kan bli ömsesidigt förstärkande.

Regeringen bejakar arbetet med att stärka den samlade europeiska försvarsförmågan och att EU:s förmåga att agera stärks. Sverige bör aktivt påverka utvecklingen på säkerhets- och försvarsområdet inom EU samtidigt som vi värnar svenska intressen. I ljuset av omvärldsutvecklingen är det av vikt för Sverige att sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU värnas och stärks. Det är av avgörande betydelse att samarbetet utformas så att det europeiska och det transatlantiska samarbetet är ömsesidigt förstärkande och undviker duplicering. Det är viktigt att säkerställa möjligheten för tredjelandsdeltagande i projekt-, försvarsforsknings- och materielsamarbeten. Regeringen betonar vikten av att samarbetet inom EU utformas med största möjliga transparens och utan att snedvrida konkurrensen. Konsekvenserna för svensk försvarsindustri och försvarsekonomi måste också noga beaktas.

Regeringen avser att fortsätta verka för ett konstruktivt samarbete mellan EU och Nato på alla relevanta områden och nivåer inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken. Detta samarbete har bl.a. betydelse för att säkerställa att militära förband vid behov kan förflytta sig inom Europa.

Det svenska ordförandeskapet i EU 2023 utgör en viktig plattform för att driva frågor av strategisk vikt för Sverige.

Nato

Sverige har ett välutvecklat samarbete med Nato inom ramen för partnerskapet. År 2014 erhöll Sverige och Finland samt Jordanien, Australien och Georgien status som Enhanced Opportunities Partner (EOP), vilket 2017 förlängdes med tre år. Regeringen anser att Sverige fortsatt ska verka för att inneha EOP-status. Sedan 2014 har samarbetet med Nato fördjupats med fokus på politisk dialog, utbildning och övningar, samt informationsutbyte. Särskilt betydelsefull är den dialog om säkerheten i närområdet som Sverige och Finland för med Nato, där möten sker regelbundet både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Rutinerna för Sveriges dialog och samverkan med Nato, inklusive i ett regionalt krisscenario, utvecklas kontinuerligt på basis av bl.a. erfarenheter från övningsverksamhet.

Samarbetet med Nato är centralt för att utveckla Försvarsmaktens förmåga, såväl till nationellt försvar som till att genomföra insatser i och

utanför närområdet. Bland de internationella försvarssamarbetena är det i första hand Natosamarbetet som bidrar till att utveckla Försvarsmaktens samlade förmåga att möta en kvalificerad motståndare. Nato har som enda organisation en lednings- och planeringsstruktur som har förmåga att leda stora och krävande militära operationer, vilket har betydelse för säkerheten i närområdet. Svenskt deltagande i Natoövningar visar att Sverige tar ansvar för säkerheten i närområdet och bidrar till att öka Försvarsmaktens krigsduglighet. Partnerskapsmålen (PARP) är ett viktigt verktyg för hur Sverige utvecklar sin militära förmåga och interoperabilitet för militära insatser inom ramen för såväl Nato som andra organisationer samt med enskilda länder såsom Finland och USA.

För arbetet med det civila försvaret är Natos erfarenheter med att säkerställa samhällsviktiga funktioner värdefulla. Detta exemplifieras genom arbetet med Natos sju civila grundläggande förmågor (Baseline requirements for national resilience) som utgör en central utgångspunkt i det nationella arbetet.

Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive för Sverige och närområdet.

Sedan 2016 gäller ett samförståndsavtal mellan Nato och Sverige avseende värdlandsstöd. Avtalet skapar förutsättningar för att ge och ta emot militärt stöd, i linje med den solidariska säkerhetspolitiken, och förenklar övningsamarbete.

Regeringen betonar vikten av att fortsätta utveckla partnerskapet inom ramen för EOP-statusen.

5.4 Internationella militära insatser

Regeringens bedömning: Sveriges aktiva engagemang och deltagande i internationella militära insatser, inom ramen för internationella organisationer och i andra koalitioner, bör fortsätta. Därigenom bidrar Sverige till att värna en regelbaserad världsordning med FN-stadgan som grund. Deltagande i internationella militära insatser utgör en del av den solidariska säkerhetspolitiken och stärker Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Därtill stärks Sveriges nationella säkerhet genom den verksamhet som bedrivs i insatsområdena. Sverige bör prioritera deltagande utifrån en samlad ansats.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges deltagande i internationella insatser bidrar till att värna och främja övergripande säkerhetspolitiska intressen såsom ökat multilateralt samarbete och en regelbaserad världsordning med FN-stadgan som grund. Det övergripande utrikes- och säkerhetspolitiska syftet med Sveriges medverkan i internationella insatser är att bidra till fred och säkerhet, att förebygga konflikter och skapa förutsättningar för att bygga hållbar fred och hållbar fattigdomsbekämpning. Deltagandet utgör en integrerad del av den solidariska säkerhetspolitiken. Regeringen anser att Sverige fortsatt bör ha ett aktivt engagemang och deltagande i internationella militära insatser, inom ramen för internationella organisationer och, i förekommande fall, i

andra koalitioner. Deltagande förutsätter i samtliga fall mandat som vilar på en folkrättslig grund. Prop. 2020/21:30

Försvarsberedningen (Ds 2019:8) konstaterar att deltagande i insatser stärker Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Detta kan i sin tur bidra till att öka säkerheten i närområdet och i förlängningen därmed Sveriges säkerhet. Beredningen menar vidare att de militära insatserna bidrar till att stärka den nationella förmågan genom att de ger erfarenhet, ökar Försvarsmaktens förmåga till samarbete med andra länder och organisationer, främjar rekrytering och höjer personalens kompetens. Regeringen delar Försvarsberedningens syn men vill även betona att de militära insatserna genom verksamheten i insatsområdena bidrar till att stärka Sveriges säkerhet.

Försvarsberedningen betonar att det under kommande försvarsbeslutsperiod bör vara prioriterat att öka förmågan att möta ett väpnat angrepp vilket bl.a. åstadkoms genom en uppbyggnad av krigsorganisationen. Deltagandet i internationella militära insatser bör därför utgå från de resurser och förmågor som utvecklas inom ramen för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Beredningen anser att svenskt deltagande i internationella militära insatser under nästa försvarsbeslutsperiod måste övervägas noga och utifrån en bred analys. Denna måste innefatta utrikes- och säkerhetspolitiska avvägningar, inklusive insatsernas roll i Sveriges internationella försvarssamarbeten. En bedömning måste också göras av var och i vilka konstellationer Sverige kan göra störst nytta med de begränsade resurser som kommer att kunna ställas till förfogande under denna period. I varje enskilt fall bör noggranna bedömningar göras av kostnader, inklusive kostnader för personal, återställande och återanskaffning av materiel, samt de sammantagna konsekvenserna för Försvarsmaktens nationella förmåga och möjligheter att genomföra planerad tillväxt. Sverige deltar i dag i insatser inom såväl EU:s, FN:s och Natos ram, samt i andra format och koalitioner. Sveriges engagemang i internationella militära insatser bör ses som en integrerad del av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Prioriteringar bör utgå ifrån denna samlade ansats. Samarbete med aktörer och partners som aktivt kan bidra till säkerheten i Sveriges närområde är en central faktor att väga in. Dessa beskrivs närmare ovan i 5.3. Internationella samarbeten.

Som framgår i avsnitt 5.3 har Sverige ett intresse av att stärka EU:s handlingsförmåga som säkerhetspolitisk aktör. Unionen har en bred verktygslåda inklusive både civil och militär krishantering, utvecklingssamarbete och sanktioner. Det finns ett politiskt värde för Sverige att agera tillsammans med andra europeiska länder inom ramen för EU bl.a. för att stärka EU:s sammanhållning. EU:s militära och civila krishanteringsinsatser är ett konkret uttryck för unionens vilja och förmåga att bidra till fred och säkerhet.

Samarbetet med Nato är centralt för Försvarsmaktens interoperabilitet och samverkansförmåga. Ett utvecklat samarbete med Nato är av betydelse för Sveriges förmåga att bidra till multinationella insatser under ledning och/eller på uppdrag av EU, FN och Nato, då Natos militära standard i stor utsträckning blivit internationellt normgivande.

FN kan i vissa situationer vara den enda organisationen med möjlighet att verka i ett insatsområde. FN:s insatser är ett viktigt instrument, som

bidrar till att lotsa länder från konflikt till hållbar fred. När insatsen sker i en mycket krävande konfliktmiljö med asymmetriska hot, som i Mali där FN-insatsen Minusma verkar, finns det ett särskilt behov av kvalificerade bidrag. Det svenska bidraget är ett exempel på detta.

I vissa fall kan tillfälliga koalitioner av länder organisera en militär insats. Det kan exempelvis vara då internationella organisationers förutsättningar att verka i ett insatsområde är politiskt eller operativt begränsade. Möjligheten att samordna svenska truppbidrag med andra länder bör vara vägledande, företrädesvis med länder och organisationer som är viktiga för säkerheten i närområdet.

I enlighet med inriktningsdokumentet för Nordefco, Vision 2025, strävar de nordiska länderna efter att öka förmågan till koordinering vid deltagande i internationella insatser och ett ökat engagemang i kapacitetsbyggande verksamhet.

Försvarsmakten anser att myndighetens deltagande i internationella insatser så långt möjligt bör kraftsamlas geografiskt och begränsas i tid. Detta möjliggör synergier och minskar risken för utmattning i begränsade och kvalificerade förmågor. Regeringen delar i princip denna bedömning men konstaterar samtidigt att behov av deltagande i olika internationella insatser skiftar över tid, vilket ställer krav på flexibilitet.

Försvarsberedningen anser att sammansättningen av bidrag till internationella insatser eller staber särskilt behöver övervägas under kommande år, detta med hänsyn till krigsorganisationsutvecklingen. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning men konstaterar samtidigt att bidragens sammansättning behöver avgöras från fall till fall.

Uppbyggnaden av krigsorganisationen behöver prioriteras under perioden 2021–2025 samtidigt som de internationella försvarssamarbetena fortsatt ska vårdas och stärkas. Deltagandet i internationella insatser bör fortsätta. På sikt, när krigsorganisation har utökats, kan möjligheterna att delta i internationella militära insatser öka.

Försvarsberedningen anser att resultaten av internationella insatser, såväl i insatsområdet som för Försvarsmakten, bör följas upp på ett mer systematiskt och heltäckande sätt än i dag. Regeringen konstaterar att det svenska deltagandet i internationella insatser ofta utgör en begränsad del av den totala insatsen, vilket påverkar möjligheterna att mäta direkta resultat och effekter av ett svenskt bidrag. Regeringen bedömer dock att det är möjligt att sätta upp mål för Sveriges nationella engagemang i internationella insatser ur ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv och utvärdera svenska bidrag i förhållande till dessa mål. Detta har som exempel redan tagits upp i de senaste propositionerna för förlängt deltagande i insatserna i Afghanistan och Irak, som innehåller tydliga mål för det svenska deltagandet. Vidare bör Sverige i möjligaste mån delta i reformarbetet och utvecklingen av insatsverksamheten i FN för att förbättra styrning, genomförande och anpassning av insatser. Övergången från och utfasningen av internationella insatser är en viktig fråga. Vad gäller EU bör målsättningen vara att unionen självständigt ska kunna täcka hela spektrumet av de krishanteringsinsatser som anges i fördraget, inklusive de mest krävande insatserna. Uppföljning avhandlas vidare under avsnittet Ekonomi, styrning och uppföljning.

Regeringen anser att det behövs en systematisk integration av miljö-, klimat- och jämställdhetsperspektiv i internationella insatser. Genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från år 2000 och efterföljande sju relaterade resolutioner, vilka tillsammans utgör den internationella agendan för kvinnor, fred och säkerhet, ska vara en integrerad del i arbetet med internationella militära insatser, både internt och externt. Prop. 2020/21:30

5.5 Våld och tvång under internationella militära insatser

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att genomföra Fredsinsatsutredningens förslag till en nationell reglering om att Försvarmaktens personal under vissa omständigheter har rätt att använda våld och tvång under internationella militära insatser.

Utredningens bedömning och förslag stämmer inte överens med regeringens bedömning. Utredningen bedömer att det finns ett behov av att i lag tydliggöra att Försvarmaktens personal under vissa omständigheter har rätt att använda våld och tvång under internationella militära insatser och har lämnat ett lagförslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Försvarmakten*, instämmer i utredningens bedömning och förslag eller invänder inte mot dessa. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Domstolsverket* invänder mot förslaget som de bedömer inte är tillräckligt tydligt formulerat. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att det krävs ytterligare analys av rättsläget och behov av lagstiftning på området.

Skälen för regeringens bedömning

Fredsinsatsutredningen

Fredsinsatsutredningen redovisade i november 2011 betänkandet *Våld och tvång under internationella militära insatser* (SOU 2011:76). I betänkandet föreslår utredningen att det av tydlighetsskäl införs en övergripande lag som under vissa förutsättningar tillåter användningen av våld och tvång under internationella militära insatser. Enligt lagförslaget får våld och tvång användas för att fullgöra en insats, under förutsättning att det sker i enlighet med mandatet för insatsen och tillämplig folkrätt. Vidare får enligt förslaget vålds- och tvångsanvändning, som inte regleras av den internationella humanitära rätten, inte vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är nödvändig och proportionerlig med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild, liksom att kränkning av vissa grundläggande mänskliga rättigheter aldrig får ske vid sådan vålds- och tvångsanvändning. Lagförslaget innehåller även en bestämmelse som anger att Försvarmaktens personal ska följa Sveriges förpliktelser inom internationell humanitär rätt, oavsett om Sverige är part i den väpnade konflikten eller inte. Betänkandet har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2011/01793).

Sveriges engagemang i internationella militära insatser har en lång tradition och syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser handlar i förlängningen också om att främja nationell säkerhet och svenska intressen. I 15 kap. 16 § regeringsformen finns bestämmelser om insättande av väpnade styrkor. Enligt paragrafen får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen (första stycket). Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller riksdagen medger det i ett särskilt fall (andra stycket). Det krävs således att riksdagen på något sätt har godkänt åtgärden att sända väpnad styrka utomlands. Beslut om att Sverige ska delta i internationella militära insatser, vilket vanligen sker under mandat från FN:s säkerhetsråd och inbjudan från värdlandet i fråga, fattas efter det att regeringen har inhämtat riksdagens godkännande i det enskilda fallet (se t.ex. prop. 2018/19:69 och prop. 2019/20:29 [Mali], prop. 2010/11:111 och prop. 2011/12:5 [Libyen] samt prop. 2008/09:72 och prop. 2009/10:37 [Kosovo]). Det finns även exempel på att svenska väpnade styrkor deltar i internationella militära insatser enligt inbjudan från värdlandet ensamt (se t.ex. prop. 2019/20:86 [Mali], prop. 2019/20:28 [Irak] och prop. 2019/20:27 [Afghanistan]).

Som Fredsinsatsutredningen konstaterar finns det inte någon svensk författningsreglering av svensk väpnad styrkas vålds- och tvångs-användning under internationella militära insatser. Regeringen anförde i prop. 1995/96:113 Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien att "[i] straffrättsligt hänseende är en väpnad styrkas rätt att bruka våld i samband med strid i princip oreglerad. Det ligger emellertid i sakens natur att det straffrättsliga regelsystemet inte är avsett att hindra en svensk väpnad styrka från att på vedertaget sätt lösa sin uppgift. Med hänsyn härtil får förutsättas att något straffrättsligt ansvar inte kan göras gällande för styrkans medlemmar såvitt avser sådan våldsutövning som kan anses motiverad från militär synpunkt och som står i överensstämmelse med folkrättens regler. Några lagstiftningsåtgärder är inte påkallade i detta hänseende." (s. 12).

Avsaknaden av särskild författningsreglering på området innebär dock inte att svenska styrkors verksamhet utomlands är oreglerad. För det första måste det finnas en folkrättslig grund för svensk militär styrka att agera utomlands. Vid svenskt deltagande i en internationell fredsfrämjande insats i t.ex. FN:s eller Natos regi utgörs den folkrättsliga grunden för insatsen vanligtvis av en resolution från FN:s säkerhetsråd och en inbjudan från värdlandet. Den militära maktutövningen måste också genomföras i enlighet med tillämpliga insatsregler och i övrigt tillämplig internationell rätt, dvs. internationell humanitär rätt och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Därutöver styrs frågan om vilka befogenheter en svensk styrka har inom ramen för en internationell militär insats också av det nationella mandatet. Det nationella mandatet utgörs av riksdagens medgivande till och regeringens beslut inför insatsen samt eventuella nationella begränsningar som kan följa av föreskrifter om svensk personals

användning av vålds- och tvångsåtgärder under insatsen. Motsvarande synsätt gäller när det svenska militära bidraget inte utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening, t.ex. vissa utbildningsinsatser, med den skillnaden att regeringens beslut inför insatsen inte förutsätter ett föregående beslut av riksdagen.

Förutsättningsutredningen bedömer i betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64 s. 111) att det inte finns något krav enligt regeringsformen att i lag reglera svenska styrkors maktbefogenheter, t.ex. vålds- och tvångsutövning, utomlands gentemot utländsk befolkning eller andra som befinner sig på utländskt territorium. Samma bedömning görs av Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland i betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31 s. 159). I sitt remissvar över betänkandet SOU 2018:31 tillstyrker Försvarsmakten utredningens förslag och har inga synpunkter på betänkandets innehåll eller författningsförslagen. Regeringen har i propositionen Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (prop. 2019/20:110 s. 73) gett uttryck för att den delar de bedömningar som görs i betänkandena.

Enligt regeringens mening finns det inte behov att i lag reglera svenska styrkors maktbefogenheter om stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Frågan är då om det finns skäl att göra en annan bedömning av behovet av lagreglering när det gäller svenska styrkors användning av våld och tvång i internationella militära insatser. Ett införande av en sådan reglering skulle innebära en avvikelse jämfört med den ordning som gäller när svenska styrkor ger militärt stöd till Finland och bör därför införas endast om det finns goda skäl för det, såsom att regleringen kan antas bidra till att öka tydligheten och tryggheten för den personal som deltar i insatsen. Det är dock tydligt att det är den folkrättsliga grunden, det internationella mandatet och det nationella mandatet som utgör den grund och den nödvändiga reglering som krävs rörande vålds- och tvångsbefogenheter vid deltagande i en internationell militär insats. I likhet med vad regeringen tidigare har uttalat i prop. 1995/96:113 anser regeringen också att det ligger i sakens natur att det straffrättsliga regelverket inte är avsett att hindra svensk militär personal från att på vedertaget sätt i enlighet med folkrättslig praxis lösa sina uppgifter inom ramen för en internationell militär insats. Regeringen avser därför inte att gå vidare med Fredsinsatsutredningens författningsförslag i betänkandet.

6 Försvarspolitiska utgångspunkter och mål

6.1 Utgångspunkter för totalförsvaret

Regeringens bedömning: Totalförsvaret utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Totalförsvaret är krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium.

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

Totalförsvarets förmåga behöver fortsätta att stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret. Totalförsvaret är alltså ingen enskild organisation. Totalförsvarets förmåga skapas av dessa aktörer, men också i samarbete med andra stater och internationella organisationer. Totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella insatser och för att stärka samhällets förmåga att förbygga och hantera svåra påfrestningar i fredstid.

Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp kan för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stat tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen.

En eventuell angripares agerande kommer att styras bl.a. av tillgängliga militära resurser, bedömning av det svenska totalförsvarets styrka i olika avseenden, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, motåtgärder samt den egna benägenheten till risktagning. Till detta kommer angripares bedömning av andra aktörers militära resurser och vilja att agera.

Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige skulle medföra höga kostnader eller betydande tidsåtgång, ska totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel verka avhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära

maktmedel. Totalförsvaret ska därför 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. Om Sverige blir angripen ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Motståndet ska vara beslutsamt och uthålligt.

Sverige ska kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Detta bör så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas med berörda aktörer. Genom ömsesidigt stöd och samverkan mellan militära och civila verksamheter uppnås största möjliga försvarseffekt.

Totalförsvarets uthållighet ska göra det möjligt att ställa om samhället för en längre period av säkerhetspolitisk kris samt medge förutsättningar för att civilt och militärt stöd från andra stater kan tas emot. Tiden det skulle ta för Sverige att kunna få stöd – särskilt militärt stöd – är dock svår att bedöma, likaså att på förhand bedöma den närmare utformningen och omfattningen av eventuellt stöd. I en säkerhetspolitisk kris är stödet avhängigt den vidare säkerhetspolitiska utvecklingen såväl i vårt närområde som globalt samt engagemang och beslutsfattande i andra länder och organisationer. Stödet är också beroende av tillgängliga resurser, transporttider och infrastrukturkapacitet. Sådana och andra tillkommande faktorer gör att det kan ta förhållandevis lång tid innan nödvändiga beslut fattas om internationellt stöd och innan detta kan nå Sverige i någon substantiell omfattning. Sverige måste därför ha en grundläggande förmåga att klara sig på egen hand.

Enligt Försvarsberedningen (Ds 2019:8) bör det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret, planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under del av tiden och inom de tre månaderna ska det enligt Försvarsberedningens förslag planeras för att Sverige är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna förutsätts att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna. Ambitionen ska vara att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Inom de flesta områden innebär det en avsevärt lägre nivå än i ett fredstida normalläge.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning om att verksamheter inom totalförsvaret måste kunna bedrivas uthålligt, vilket är en viktig förutsättning för att uppnå en krigsavhållande förmåga. Utgångspunkten för planeringen bör vara de tidsförhållanden som Försvarsberedningen anger. Regeringen anser vidare att det finns skäl att fördjupa analysen angående vilka närmare krav på uthållighet som bör gälla och vilka åtgärder som detta medför utifrån de förutsättningar som råder inom olika samhällsområden. Fortsatta överväganden behöver också göras angående när i tiden olika krav bör vara uppfyllda. Regeringen utesluter inte att vissa krav kan behöva nås successivt över en längre period.

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna. Den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar.

Sedan några år tillbaka pågår en omställning där försvaret inriktas mot nationella uppgifter. Totalförvarsplaneringen har återupptagits. Mot bakgrund av tidigare säkerhetspolitiska läge och åtföljande försvarsbeslut har emellertid det militära försvaret under lång tid inte varit utformat eller dimensionerat för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. På motsvarande sätt bedrevs det under många år inte planering och förberedelser för civilt försvar. Den påbörjade omställningen behöver därför fortsätta och totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp stärkas. Ett starkt totalförsvar ökar även samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred.

6.2 Övergripande mål för totalförsvaret

Regeringens förslag: Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsberedningen anser att dagens uppdelning av separata mål för det militära respektive det civila försvaret bör ersättas av ett gemensamt mål för totalförsvaret och att målet konkretiseras genom uppgifter för det militära respektive civila försvaret. Försvarsberedningens förslag lyder: totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det behövs ett gemensamt mål för totalförsvaret. En samlad förmåga i totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, förutsätter gemensamma utgångspunkter, en gemensam målsättning och en gemensam inriktning. Ett övergripande mål för totalförsvaret som alla berörda aktörer bidrar till bör därför införas.

Regeringen föreslår i sak samma övergripande mål för totalförsvaret som Försvarsberedningen. Regeringen bedömer dock att målet bör preciseras genom att uttrycket förmåga införs. En sådan precisering förtydligar att förmågebedömningar på olika verksamhetsområden inom totalförsvaret är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen. Vidare föreslår regeringen i avsnitt 6.3 och 6.4 att det även fortsättningsvis ska finnas av riksdagen beslutade mål för det militära och civila försvaret som tillsammans ska bidra till måluppfyllelsen för

totalförsvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ska därmed inte ersätta målen för det militära och civila försvaret, utan komplettera dem.

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett starkt totalförsvaret bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser.

6.3 Mål för det militära försvaret

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

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

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i sak samma mål för det militära försvaret som Försvarsberedningen men med en delvis annan utformning. Då uttrycket uppgifter vanligen används i regeringens förordningar med instruktioner till myndigheter för att beskriva den enskilda myndighetens uppdrag och verksamhet är regeringens förslag i stället utformat som mål. I enlighet med budgetlagen (2011:203) kommer regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning i budgetpropositionen av vad som årligen uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen beslutat. Uppgifter och ansvarsområden för respektive myndighet, som på olika sätt bidrar till måluppfyllelsen, kommer liksom tidigare att företrädesvis preciseras i myndighetens instruktion.

Riksdagens försvarsutskott har bl.a. i bet. 2019/20:FöU1 betonat vikten av uppföljningsbara och tydliga mål som resultatredovisningen till riksdagen kan baseras på. För att öka möjligheten att följa upp och uttala sig om måluppfyllelse föreslår regeringen att termen förmåga infogas i förslaget till mål.

Det militära försvaret ska verka fredsbevarande och krigsavhållande. Dess viktigaste funktion är att kunna möta ett *väpnat angrepp* mot Sverige. Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande, vilket förutsätter en förmåga till förvarning. För en eventuell angripare ska nackdelarna med krigshandlingar mot Sverige te sig större än fördelarna. En förutsättning för att kunna förebygga, möta och hantera ett väpnat angrepp är att det militära försvaret har de resurser och har vidtagit de förberedelser som behövs för att kunna verkställa beslut om beredskapshöjningar och genomföra verksamheten uthålligt. Det militära

försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer.

Försvarsmakten ska hävda Sveriges *territoriella integritet* samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Verksamheten består bl.a. i att övervaka territoriet och att upptäcka och avvisa kränkningar. Det innebär också att kunna skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära maktmedel. Vidare ska svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför territoriet kunna värnas i enlighet med internationell rätt, t.ex. när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten eller luftrum för varor och tjänster. Försvarsmakten ska även, med stöd av andra myndigheter, kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet.

Försvarsmakten ska, med stöd av andra myndigheter, främja Sveriges säkerhet samt förebygga konflikter och krig genom att i fredstid och efter beslut av regeringen och riksdagen kunna genomföra operationer på svenskt territorium och i närområdet. Vidare innebär det globala säkerhetspolitiska läget att det under överskådlig tid kommer att finnas ett fortsatt behov av *internationella insatser*. Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser av olika slag, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato, OSSE och med koalitioner av stater. Försvarsmakten ska således fortsatt bidra till att förebygga konflikter och krig genom att i fredstid kunna delta i internationella insatser.

Det militära försvaret ska utifrån befintlig förmåga och befintliga resurser kunna skydda samhället och dess funktionalitet genom att, under vissa förutsättningar, *bistå samhället* bl.a. vid fredstida kriser. Med en förstärkt grund- och krigsorganisation samt utökad utbildning av totalförsvarspliktiga m.m. kan förutsättningarna i detta avseende öka. Försvarsmakten behöver, tillsammans med andra berörda myndigheter, samverka och genomföra planering för hur resurser ska kunna användas effektivt vid olika situationer. Stödet till samhället ska om det är möjligt även kunna ges vid krigsfara och krig. Regeringen vill i detta sammanhang också lyfta den betydelse som hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna har i hanteringen av fredstida kriser.

Internationella försvarssamarbeten är viktiga för att stärka vår militära förmåga i olika avseenden. Deltagande i bilaterala och multilaterala internationella samarbeten stärker totalförsvaret samt bidrar till stabilitet och säkerhet i närområdet. Verksamheten inom det militära försvaret ska därför kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra.

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Även andra aktörer bidrar till måluppfyllelsen, däribland Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan och Fortifikationsverket. Det militära försvaret är också beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar såsom hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av olika slags förmödenheter.

Regeringens förslag innebär att totalförsvaret ges en förbättrad förmåga och uthållighet att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Det innebär en omfattande förstärkning av det militära försvaret. Förslaget avser stärka bl.a. det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat

6.4 Mål för det civila försvaret

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

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

Skälen för regeringens förslag: Regeringens föreslår i sak samma mål för det civila försvaret som Försvarsberedningen men med en delvis annan utformning. Då uttrycket uppgifter vanligen används i regeringens förordningar med instruktioner till myndigheter för att beskriva den enskilda myndighetens uppdrag och verksamhet är regeringens förslag i stället utformat som mål. I enlighet med budgetlagen (2011:203) kommer regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning i budgetpropositionen av vad som årligen uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen beslutat. För att öka möjligheten att följa upp och uttala sig om måloppfyllelse föreslår regeringen att termen förmåga infogas i förslaget till mål.

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredningsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas och nödvändig försörjning upprätthållas. Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas. Detta uppnås bland annat genom ett starkt psykologiskt försvar.

Det militära försvaret är beroende av att ett antal viktiga samhällsfunktioner fungerar för att kunna genomföra sina uppgifter. Det civila försvaret ska därför bistå de militära försvarsåtgärderna och medverka i de samlade försvarsansträngningarna. De åtgärder som vidtas inom det civila försvaret bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar för samhället i fredstid och resurser ska även kunna användas i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

7 Ekonomi, styrning och uppföljning

7.1 Ekonomisk inriktning för det militära försvaret

Regeringens bedömning: I jämförelse med den ekonomiska ram för det militära försvaret 2021 som följer av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2021 finns det skäl att, utöver de aviseringar som gjorts före 2019, öka den ekonomiska ramen för det militära försvaret med 5 miljarder kronor 2022, 10 miljarder kronor 2023, 16 miljarder kronor 2024 och 22 miljarder kronor 2025. Den ekonomiska ramen 2025 kommer att prolongeras fr.o.m. 2026. Detta innebär att den ekonomiska ramen för det militära försvaret ökar med 1 miljard kronor 2024 och ytterligare 1 miljard kronor 2025, vilket sammantaget är 3 miljarder kronor utöver vad som tidigare har aviserats fram till 2025. Med en prolongering av den ekonomiska ramen 2025 tillförs sammantaget ytterligare 13 miljarder kronor mellan åren 2024 och 2030. De ekonomiska effekterna för utgiftsområde 6 Försvär och samhällets krisberedskap av de ytterligare förstärkningarna kommer att presenteras i 2021 års ekonomiska vårproposition. Vidare ska Förvarsberedningen genom en kontrollstation 2023 utvärdera förverkligandet av förvarsbeslutet 2020 i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas enligt riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2024 angående genomförandet av förvarsbeslutet och hantering av planeringsramen för perioden 2026–2030. Förvarsberedningen lämnar inför detta förslag om planeringsramen.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av det över tid försämrade säkerhetspolitiska läget och behovet av att öka den operativa förmågan i krigsförbanden har riksdagen för förvarsbeslutsperioden 2016–2020 beslutat om tillskott på sammanlagt ca 33 miljarder kronor till det militära försvaret under förvarsbeslutsperioden 2016–2020. Nivån på anslagen för det militära försvaret har ökat med 10,5 miljarder kronor från 2016 t.o.m. 2020.

Behovet av långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar för det militära försvaret har framförts av såväl Förvarsberedningen (Ds 2019:8) som Statskontoret (2018:27). Förvarsberedningen framhåller att det är centralt att skapa förutsebarhet, ansvarstagande och kontroll inom förvarsekonomin för att genomföra de förstärkningar av krigsorganisationen som föreslås. I syfte att skapa förutsebarhet och ge nödvändiga planeringsförutsättningar föreslår Förvarsberedningen att förvarsbesluten bör inkludera en inriktning för de ekonomiska ramarna under förvarsbeslutsperioden samt en övergripande inriktning för den efterkommande femårsperioden. Statskontoret framhåller också behovet av långsiktighet och stabilitet på förvarsområdet och lämnar bl.a. förslag på hur regeringens styrning kan bli mer strategisk samt hur Förvarsmaktens interna ledning, styrning och kontroll kan stärkas.

Regeringen delar Förvarsberedningens och Statskontorets uppfattningar om behovet av en tydlig inriktning avseende de ekonomiska

ramarna. Utveckling av krigsorganisationen i enlighet med vad som föreslås i denna proposition kommer att ta tid. Stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar är viktigt för att skapa en effektiv utveckling av försvaret och för att åstadkomma de förändringar regeringen vill uppnå.

De specifika förutsättningar som gäller på försvarsområdet med långa ledtider för försörjning av personal, materiel och infrastruktur, talar för att den ekonomiska inriktningen bör anges i ett längre tidsperspektiv än den treåriga beräkningshorisont som redovisas i regeringens budgetproposition. För att ge myndigheterna goda förutsättningar för att genomföra den utveckling av verksamheten som förslagen i denna proposition innebär, anser regeringen att det finns skäl att tydliggöra den ekonomiska inriktningen för kommande tioårsperiod.

I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen att 5 miljarder kronor tillförs det militära försvaret 2021. I samma proposition angav regeringen att den i budgetpropositionen för 2020 aviserade ökningen av anslagen till det militära försvaret med 5 miljarder kronor årligen 2022 t.o.m. 2025, utöver tidigare fattade beslut, ligger fast. Efter ytterligare överväganden anser regeringen att utöver detta bör den ekonomiska ramen för det militära försvaret öka med 1 miljard kronor 2024 och ytterligare 1 miljard kronor 2025. Detta innebär att sammantaget ytterligare 3 miljarder kronor tillförs utöver vad som tidigare aviserats fram till 2025. Med en prolongering av den ekonomiska ramen 2025 tillförs sammantaget ytterligare 13 miljarder kronor mellan åren 2024 och 2030. I jämförelse med den ekonomiska ram för det militära försvaret 2021 som följer av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2021 kommer den ekonomiska ramen därmed att öka med 5 miljarder kronor 2022, 10 miljarder kronor 2023, 16 miljarder kronor 2024 och 22 miljarder kronor 2025, utöver de aviseringar som gjorts före 2019. Den ekonomiska ramen 2025 prolongeras fr.o.m. 2026. Allteftersom tillskotten tillförs blir efterföljande år föremål för pris- och löneomräkning. De ekonomiska effekterna för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap av de ytterligare förstärkningarna kommer att presenteras i 2021 års ekonomiska vårproposition.

Tabell 7.1 Ekonomisk ram för det militära försvaret 2021–2025, U06 anslag 1:1 – 1:12 (exklusive pris- och löneomräkning)¹

Miljarder kronor

	2021	2022	2023	2024	2025
Ekonomisk ram 2021 enligt budgetpropositionen för 2021	66,1	66,1	66,1	66,1	66,1
Aviserade anslagsförändringar före 2019				0,5	0,6
Aviserade öknings i budgetpropositionen för 2020		5	10	15	20
Aviserade öknings i denna proposition				1	2
Ny ekonomisk ram	66,1	71,1	76,1	82,6	88,7

¹Anslag i 2021 års prisläge. Ekonomisk ram och nya medel blir efterföljande år föremål för pris- och löneomräkning.

Enligt vad som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning ska Försvarsberedningen genom en kontrollstation 2023 utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020 i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas enligt riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Regeringen kommer att återkomma i budgetpropositionen för 2024 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. Det definitiva beslutet angående försvarsbeslutsperioden 2026–2030 sker på basis av Försvarsberedningens förslag i försvarsbeslutet 2025. Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning. Myndigheterna ska från år 2021 planera för ett möjligt genomförande av de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

I rapporten När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:27) rekommenderar Statskontoret bl.a. att regeringen ser över syfte och konstruktion med försvarsprisindex. Försvarsberedningen har anslutit sig till Statskontorets förslag att regeringen i ett första steg ser över och analyserar syftet med och principerna bakom försvarsprisindex så att konstruktionen är ändamålsenlig. Regeringen har mot bakgrund av bl.a. Statskontorets rapport beslutat att inom ramen för den generella pris- och löneomräkningen ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att identifiera och redovisa alternativa metoder att prisomräkna försvarsmaterielanslagen.

7.2 Utvecklad styrning och uppföljning av det militära försvaret

Regeringens bedömning: Arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av myndigheterna inom det militära försvaret bör fortsätta. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk genom att vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamhetens resultat. Det är viktigt att Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära försvaret arbetar utifrån principen utformning i enlighet med avdelad ekonomi, det som på engelska benämns design to cost. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamhet måste anpassas efter tillgängliga medel, till exempel när det gäller volym och kravspecifikationer. Metoderna för uppföljning och utvärdering av verksamheten behöver utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Kraven på den svenska försvarsförmågan har förändrats och Sverige kommer under de kommande åren investera betydande resurser i totalförsvaret. Det är av stor betydelse att riksdag och regering får genomslag för sina beslut och att statsmakterna kan följa utvecklingen på området, vilket ställer höga krav på styrning och uppföljning.

Regeringen har under nuvarande försvarsbeslutsperiod vidtagit flera åtgärder för att utveckla styrningen och uppföljningen av det militära

försvaret, särskilt vad gäller materielförsörjningen. Från och med 2019 har kärnan i de förslag som lämnades i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88) genomförts. Reformen har bl.a. inneburit att Försvarsmakten har ansvaret för den materiel som används av myndigheten samtidigt som Försvarets materielverks ansvar för genomförandet av beslutade materielanskaffningar har förtydligats. Ansvar för verksamhet korrelerar med ansvar för ekonomi och anslag. Genomförandet av den nya planerings-, besluts- och uppföljningsprocess som beskrivs i betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15) inleddes med förbättrad redovisning i budgetpropositionen för 2017 av planerade investeringar. Från och med 2019 har även den utvecklade planerings- och beslutsprocessen implementerats utifrån Försvarsmaktens och Försvarets materielverks nya ansvarsområden. Detta skapar bättre förutsättningar för en långsiktig och strategisk styrning av materielinvesteringarna och för ökade leveranser av försvarsmateriel till krigsförbanden. Detta utgör omfattande förändringar som behöver tid för att stabiliseras och få genomslag.

Regeringen gav 2018 Statskontoret i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma om de ekonomiska underlag Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga som underlag för budgetprocessen. Statskontoret tog stöd av Ekonomistyrningsverket i delar av uppdraget. I rapporten När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:27), med bilagan ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan (ESV 2018–00176), konstaterade Statskontoret och Ekonomistyrningsverket att investeringsplaneringen är behäftad med brister. Regeringen har därefter gett Försvarsmakten i uppdrag att, med stöd av Ekonomistyrningsverket och Försvarets materielverk, utveckla investeringsplanerna i enlighet med rapportens rekommendationer. Utvecklingsarbetet har bl.a. fokuserat på åtgärder för att åstadkomma en planering i både långsiktig och årlig ekonomisk balans, förbättrad prisutvecklingshantering och en planering som inte bygger på förmodade exportintäkter. Sammantaget har arbetet resulterat i att flera av de brister som Ekonomistyrningsverket konstaterade nu är åtgärdade.

Även om flera åtgärder har vidtagits bedömer regeringen att styrningen och uppföljningen på försvarsområdet behöver utvecklas ytterligare bl.a. mot bakgrund av rekommendationerna från Statskontoret (2018:27) samt Försvarsberedningens slutsatser (Ds 2019:8).

Regeringen delar Statskontorets och Försvarsberedningens uppfattning att styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk och mindre detaljerad för att därigenom öka Försvarsmaktens möjligheter att inom givna ekonomiska ramar avgöra hur myndighetens uppgifter bör lösas i syfte att nå målen för verksamheten. Regeringens styrning ska vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamhetens resultat.

Med utgångspunkt i riksdagens beslut om målet för det militära försvaret avser regeringen besluta om mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs av krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter samt myndighetens förmåga att använda krigsförbanden i militära operationer i fredstid och för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten har lämnat förslag till mål för den

operativa förmågan som utgör en god grund för regeringens fortsatta överväganden.

De operativa målen ska vara styrande för utformningen av och ekonomiska avvägningar inom verksamheten och bidra till att åstadkomma en mer sammanhållen styrning av försvarsområdet där målen för den operativa förmågan är styrande för inriktning och uppföljning av materielanskaffning, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten. Därmed ökar också möjligheten att precisera vilket stöd som Försvarsmakten behöver från det civila försvaret.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om behovet av en sammanhållen styrning av myndigheterna inom det militära försvaret. Utöver Försvarsmakten löser Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan samt Fortifikationsverket uppgifter inom det militära försvaret. För att åstadkomma en tillväxt av krigsorganisationen och förstärkning av den operativa förmågan bör det återspeglas i styrningen av myndigheterna att målet för det militära försvaret är gemensamt för samtliga myndigheter inom det militära försvaret och att samtliga myndigheter bör bidra till måluppfyllelsen samt till att öka Försvarsmaktens operativa förmåga.

Försvarsberedningen anser att riksdagen behöver få en bättre inblick i hur den operativa förmågan utvecklas, i syfte att kunna ta ställning till krigsorganisationens sammantagna utvecklingsbehov. Regeringen ser löpande över redovisningen till riksdagen, bl.a. resultatredovisningens utformning i budgetpropositionen, och kommer inom ramen för detta arbete att se över möjligheterna att mer utförligt redovisa hur den operativa förmågan utvecklas över tid. Regeringen bedömer att mål för den operativa förmågan kommer att förbättra förutsättningarna till att följa upp utvecklingen av den operativa förmågan.

Även om styrningen blir mer strategisk och fokus i ökad utsträckning riktas på målen och på att följa upp verksamhetens resultat, ser regeringen fortsatt behov av att kunna följa produktionen av krigsorganisationen, bl.a. när det kommer till uppsättning, istandsättande och omsättning av krigsförbanden samt utveckling av krigsförbandens krigsduglighet. Regeringen avser därför uppdra åt Försvarsmakten att redovisa en plan för utvecklingen av krigsorganisationen i ett tioårsperspektiv som inkluderar bl.a. utvecklingen vad gäller personal, materiel, infrastruktur samt övningar. Myndigheten ska till regeringen årligen redovisa hur krigsorganisationen utvecklas i relation till planen och till anslagen ekonomi. Regeringen ska i budgetpropositionen i sin tur varje år redovisa till riksdagen hur krigsorganisationen utvecklas.

Mot bakgrund av de ekonomiska tillskott som tillförs Försvarsmakten och de svårigheter som funnits i Försvarsmaktens ekonomiska planering och underlag, anser regeringen att det är särskilt angeläget att säkerställa att Försvarsmakten har väl fungerande metoder för ekonomisk styrning, planering och uppföljning. I likhet med Försvarsberedningen understryker regeringen vikten av att Försvarsmakten och övriga myndigheter som har stödjande uppgifter i det militära försvaret arbetar utifrån principen om utformning i enlighet med avdelad ekonomi, det som på engelska benämns *design to cost*. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamheten måste anpassas efter tillgängliga medel, t.ex. när

det kommer till volym och kravspecifikationer. Om det uppstår fördyringar bör omprioritering i första hand ske inom ramen för berörd verksamhet eller inom berört materielprojektet, t.ex. genom en anpassning av kraven. Försvarsberedningen framhåller vidare att eventuella fördyringar måste få konsekvenser inom de områden de uppstår och att konsekvenser av eventuella omprioriteringar bör återredovisas till riksdagen.

I syfte att öka graden av förutsägbarhet och transparens i den ekonomiska planeringen för de två mest resurskrävande materielområdena, stridsflygs- och undervattensförmåga, har regeringen utvecklat redovisningen av dessa i budgetpropositionen för 2021. Vidare kommer objektsramar, som på regeringens förslag fastställs av riksdagen, införas för stridsflygs- respektive undervattensförmågan.

7.3 Ekonomisk inriktning för det civila försvaret

I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen att det civila försvaret tillförs 1 miljard kronor 2021. Därutöver aviserade regeringen att det civila försvaret ska tillföras 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025. Se vidare avsnitt 9 Civilt försvar.

7.4 Styrning och uppföljning av det civila försvaret

Regeringens bedömning: Arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av det civila försvaret bör fortsätta. Styrningen och uppföljningen bör vara långsiktig och tydligt inriktad mot verksamhetens resultat.

Skälen för regeringens bedömning: Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.

Verksamheten bedrivs alltså av många olika aktörer på central, regional och lokal nivå. För att sådan omfattande verksamhet ska utföras effektivt krävs välfungerande planering, samordning och uppföljning.

Försvarsberedningen understryker vikten av en sammanhållen planering i fredstid, liksom ett samordnat agerande under höjd beredskap och krig. Det stora antalet aktörer inom det civila försvaret, liksom den diversifierade sammansättningen, ställer enligt Försvarsberedningen särskilda krav på ledning och samordning. Beredningen lämnar flera förslag på hur processer och strukturer kan stärkas på central, regional och lokal nivå i syfte att åstadkomma en sammanhängande planering som innefattar avvägningar mellan olika verksamhetsområden och sektorer inom det civila försvaret.

Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens bedömningar och förslag. Steg framåt har tagits under åren 2015–2020, bl.a. har regeringen beslutat om planeringsanvisningar för det civila försvaret och de bevakningsansvariga myndigheterna har fått specificerande uppdrag i regleringsbrev för att driva på utvecklingen inom det civila försvaret. Regeringen bedömer att ytterligare steg kommer att kunna tas. Regeringen avser att fatta beslut om en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, högre regional, regional och lokal nivå. En sådan struktur ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) har i uppdrag att föreslå en struktur avseende ansvar, ledning och samordning på nationell, regional och lokal nivå. Utredningen ska bl.a. föreslå en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Vidare ska utredningen föreslå en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och hur dessa områden ska ledas. Utredningen ska även föreslå en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner. Dessutom ska utredningen föreslå hur MSB:s uppgift att verka för samordning inom det civila försvaret kan utvecklas samt analysera om det finns behov att åstadkomma en ökad grad av samordning och helhetssyn i fråga om de resursbehov som kan finnas inom krisberedskapen och civilt försvar.

Regeringen konstaterar vidare att MSB och Försvarsmakten, som ett resultat av ett gemensamt regeringsuppdrag, har utarbetat en modell för sammanhängande planering, med fokus framför allt på det civila försvaret. Inom ramen för denna modell planeras att en nationell programplan ska tas fram. Programplanen är bl.a. avsedd att ge en sammanhållen utvärdering av läget i beredskapsplaneringen. Det är av vikt att myndigheternas påbörjade arbete med att åstadkomma en ändamålsenlig planering och uppföljning av det civila försvaret fortsätter att utvecklas under försvarsbeslutsperioden.

Försvarsberedningen framhåller att det i dag saknas resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret och föreslår att sådana indikatorer tas fram. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret. Samtidigt konstaterar regeringen att ett arbete har påbörjats med indikatorer för bevakningsansvariga myndigheters samt prioriterade regioners och kommuners arbete med civilt försvar. Indikatorerna avser krigsplacering av personal, planering för stöd till Försvarsmakten, aktörsgemensam samverkan som möter höga krav på sekretess och robusthet samt planering för att verka från alternativ eller skyddad ledningsplats. Dessa indikatorer har bl.a. använts för de bedömningar som görs i budgetpropositionerna för 2019, 2020 och 2021. Regeringen bedömer att möjligheterna att ta fram eventuella ytterligare resultatindikatorer för uppföljning av civilt försvar bör analyseras vidare.

Metoderna för att följa upp resultaten inom det civila försvaret bör vidareutvecklas. Planeringen för det civila försvaret genomförs i dag utifrån de planeringsanvisningar som regeringen beslutade under 2015. I enlighet med anvisningarna redovisar de bevakningsansvariga myndigheterna årligen det arbete som har genomförts inom det civila försvaret. Regeringen anser att denna uppföljning bör utvecklas ytterligare

som en del i att stärka uppföljningen. Regeringen avser fatta beslut om reviderade planeringsanvisningar till de bevakningsansvariga myndigheterna. Utöver dessa årliga redovisningar får regeringen ytterligare underlag om läget inom det civila försvaret, bl.a. genom de årliga uppföljningarna av anslag 2:4 Krisberedskap och myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser som även inkluderar perspektivet höjd beredskap. En viktig del i arbetet med att utveckla uppföljningen av det civila försvaret är därmed att samordna och strukturera det arbete som redan i dag genomförs av centrala aktörer.

7.5 Styrning och uppföljning av totalförsvaret

Regeringens bedömning: En fortsatt utveckling av den sammanhängande planeringen för totalförsvaret samt uppföljning av den samlade förmågan i totalförsvaret är viktigt. Med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott behöver det säkerställas att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt. En anslagsfinansierad myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret inrättas senast den 1 januari 2023.

Skälen för regeringens bedömning: För att stärka den samlade förmågan i totalförsvaret är det viktigt att fortsätta utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Regeringen lämnar i denna proposition förslag till ett övergripande mål för totalförsvaret. Det militära och det civila försvaret bidrar gemensamt till detta mål. Vidare redogör regeringen i propositionen för de utgångspunkter som bör ligga till grund för totalförsvarsplaneringen i form av bl.a. dimensioneringsgrund och uthållighet. Regeringen bedömer att gemensamma mål och utgångspunkter förbättrar förutsättningarna att åstadkomma en sammanhängande inriktning, planering och utveckling av totalförsvaret. Med riksdagens beslut om denna proposition som grund avser regeringen fatta beslut om reviderade anvisningar för planeringen inom det civila försvaret, det militära försvaret och totalförsvaret.

Försvarsberedningen framhåller att metoderna för att följa upp resultaten av totalförsvarsplaneringen bör utvecklas. Detta innefattar förutsättningarna att värdera den samlade förmågan i totalförsvaret och att följa upp det övergripande målet för totalförsvaret.

En utvecklad styrning och uppföljning av det militära respektive det civila försvaret skapar bättre förutsättningar för en sammanhållen inriktning, planering och uppföljning av totalförsvaret. För att följa upp och värdera den samlade förmågan i totalförsvaret är det därför nödvändigt att utgå från arbetet med uppföljning och värdering inom det militära respektive det civila försvaret.

Försvarsberedningen föreslår att en ny myndighet inrättas med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet. Försvarsberedningen föreslår att en sådan myndighet bör ha som främsta uppgift att utvärdera målet för totalförsvaret samt uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Myndigheten föreslås vidare att ha som uppdrag att utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret i

förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt nyttjande av skattemedel föreslås också ingå som en viktig uppgift.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning av vikten av oberoende uppföljning och utvärdering av totalförsvaret. Med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott är det viktigt att säkerställa att inriktningen ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt.

Regeringen avser ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret. Myndigheten ska vara anslagsfinansierad. Den nya myndigheten ska inrättas senast den 1 januari 2023.

8 Militärt försvar

8.1 Ett förstärkt militärt försvar

Regeringens bedömning: Det militära försvaret behöver fortsatt stärkas och den operativa förmågan öka. Det militära försvaret utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Krigsorganisationens uthållighet behöver förstärkas och en bättre balans mellan stöd- och verkansförband åstadkommas. En grundläggande försvarsförmåga behöver säkerställas över tid. En ny krigsorganisation bör organiseras från den 1 januari 2021 och successivt fyllas upp under 2020-talet.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget bedömer regeringen att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Det militära försvaret genomgår i och med försvarsbeslutet 2015 en omställning där försvaret åter inriktas mot nationella uppgifter. Det enskilt viktigaste under perioden 2016–2020 har varit att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Flera åtgärder har vidtagits för att genomföra denna inriktning. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap har organiserats som krigsförband. All personal i Försvarsmakten som behövs vid höjd beredskap krigsplaceras. Grundutbildning med värnplikt samt repetitionsutbildning har återinförts i syfte att skapa kompletta, samövade krigsförband. Övningsverksamheten har ökat avsevärt. Krigsförbandsövningar liksom beredskaps- och mobiliseringsövningar genomförs återigen kontinuerligt och under perioden har för första gången på 20 år en större försvarsmaktsgemensam övning ägt rum, Aurora 17. Ökade investeringar har gjorts i materiel inom samtliga försvarsgrenar. Försvarsmaktens förmåga att verka tillsammans med andra länder och organisationer har ökat, inte minst genom deltagande i internationella övningar med hög komplexitet. De åtgärder som har vidtagits och den ökade förmåga som har åstadkommit under perioden 2016–2020 utgör en god grund för den fortsatta utvecklingen.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att Försvarsmakten i fredstid löser uppgifter såväl nationellt som internationellt med god kvalitet. Regeringen konstaterar att Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga har ökat de senaste åren. Regeringen bedömer samtidigt att den operativa förmågan inte har utvecklats i den takt som förutsågs i försvarsbeslutet 2015 eller som omvärldsutvecklingen motiverar. När det kommer till kravet att kunna möta ett väpnat angrepp har Försvarsmakten en operativ förmåga med begränsningar. Detta innefattar såväl begränsningar i krigsorganisationens samlade förmåga att möta väpnat angrepp som enskilda krigsförbands förmåga att lösa sina uppgifter. Begränsningarna i förmåga beror bl.a. på personella och materiella brister i krigsförbanden, otillräcklig samövning av förbanden, alltför liten förbandsvolym samt begränsad uthållighet.

Att försvara Sverige mot väpnat angrepp är det militära försvarets huvuduppgift och 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. Ett starkt svenskt totalförsvar, med en trovärdig krigsföringsförmåga, verkar krigsavhållande och därmed fredsbevarande.

Att bygga upp förband och militär förmåga tar lång tid. För att över tiden ha förmåga att möta ökande hot och ha en bas för tillväxt behöver ett tillräckligt antal förband av olika typer kontinuerligt upprätthållas. Även under perioder med ett mer gynnsamt säkerhetspolitiskt läge när de omedelbara behoven av att möta väpnat angrepp är låga bör denna uppgift vara styrande för det militära försvarets uppbyggnad.

Försvarsberedningen (Ds 2019:8) konstaterar att dagens krigsorganisation inte är utformad för att möta ett väpnat angrepp med krigshandlingar på svenskt territorium. Krigsorganisationen är som helhet underdimensionerad, eftersom antalet förband inte är tillräckligt stort för att uthålligt möta ett väpnat angrepp. Förmågan begränsas också av att enskilda funktioner, t.ex. logistik- och ledning, inte är utformade, eller är alltför få till antalet, för att samtidigt kunna stödja alla förband i krigsorganisationen. Försvarsberedningen anser därför att krigsorganisationen behöver omstruktureras och förstärkas. Regeringen delar Försvarsberedningens syn. Krigsorganisationen behöver bl.a. ges en stärkt uthållighet givet de krav som bör ställas på totalförsvaret i sin helhet. Vidare behövs en bättre balans mellan ingående delar, framför allt mellan stöd- och verkansförband. Av detta följer att antalet förband i krigsorganisationen behöver utökas, inte minst inom armén, samt att stödfunktioner såsom bl.a. logistik och ledning behöver förstärkas.

Utvecklingen av den nya krigsorganisationen ska påbörjas den 1 januari 2021 med befintlig personal och materiel. Med hänsyn till de långa ledderna för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen bedömer regeringen att den nya krigsorganisationen kommer att vara färdig först 2030. Regeringen understryker samtidigt vikten av att den nya krigsorganisationen utvecklas och färdigställs så snart som möjligt. Grundläggande för uppbyggnaden av krigsorganisationen är att öka Försvarsmaktens operativa förmåga och skapa samövade krigsförband som kan sättas in samlat för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska ha en planering för

att, efter särskilt beslut, kunna genomföra forcerad krigsförbandsproduktion.

Regeringen bedömde i den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2016–2020 (prop. 2014/15:109) att samtliga krigsförband bör ges ett krav på tillgänglighet i fred samt ett beredskapskrav för intagande av höjd beredskap. Försvarsberedningen (Ds 2019:8) föreslår justerade beredskapskrav. Beredningen anser att kraven på tillgänglighet i fred bör upphöra och att kraven på Försvarsmakten att upprätthålla beredskap för att lösa uppgifter såväl i fred som i krig ska uttryckas i form av beredskapskrav. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömningar och anser att det särskilt bör förtydligas att kraven på beredskap ska utgå från den dimensionerande uppgiften att kunna möta ett väpnat angrepp. Regeringen anser att det huvudsakliga kravet på beredskap som regeringen bör ställa på Försvarsmakten är att myndigheten i sin helhet ska kunna krigsorganiseras och att samtliga förband ska kunna börja lösa sina krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta grundläggande krav ska delar av krigsorganisationen kunna lösa sina krigsuppgifter tidigare än så. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande och mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp.

Regeringen konstaterar att även Försvarsmaktens fredstida uppgifter, framför allt hävdandet av den territoriella integriteten, ställer krav på beredskap hos delar av myndigheten. Vissa delar av Försvarsmakten bör därför vara omedelbart tillgängliga för operationer oavsett om regeringen fattat beslut om höjd beredskap eller inte.

8.2 Krigsorganisationens utveckling

8.2.1 Försvarsmaktens krigsorganisation

Regeringens förslag: Inriktningen ska vara att Försvarsmaktens krigsorganisation i huvudsak ska bestå av nedanstående krigsförband.	
Krigsförband	Antal
Armén	
Arméstab	1
Divisionsstab med divisionsledningsbataljon	1
Divisionsartilleribataljon	2
Mekaniserad brigad	3
Motoriserad brigad (reducerad)	1
Mekaniserad bataljon Gotland (förstärkt)	1
Jägarbataljon	1
Norrlandsjägarbataljon	2
Lokalförsvarsskyttebataljon	5
Militärpolisbataljon	1
Underrättelsebataljon	1
Säkerhetsbataljon	1
Luftvärnsbataljon	2
Marinen	
Marinstab	1

Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2
Röjdykardivision	1
Ubåtsdivision	1
Amfibiebataljon	2
Marin basbataljon	2
Flygvapnet	
Flygstab	1
Flygflottilj	4
Stridsflygdivision	6
Transportflygdivision	1
Specialflygdivision	1
Statsflygdivision	1
Helikopterflottilj	1
Helikopterskvadron	4
Stridslednings- och luftbevakningsbataljon	1
Försvarsmaktsgemensamma förband	
Högkvarter med stabsförband	1
Militärregion med stab	4
Specialförband	1
Operativ sambandsbataljon	2
Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS)	1
It-försvarsförband	1
Telekrigsbataljon	1
Försvarsmaktens logistik (FMLOG)	1
Operativ logistikbataljon	3
Fältsjukhus	2
CBRN-förband	1
Hemvärnsbataljon	40

Skälen för regeringens förslag: Försvarsmakten har utifrån Försvarsberedningens förslag redovisat hur myndigheten anser att krigsorganisationen bör utvecklas under perioden 2021–2030. Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens och Försvarsmaktens bedömningar och förslag.

Den föreslagna krigsorganisationen utgör en målbild för hur organisationen är avsedd att tillväxa till år 2030. Utvecklingen av den nya krigsorganisationen påbörjas från den 1 januari 2021. Krigsförbanden kommer successivt att organiseras och fyllas upp med personal och materiel samt samövas.

Krigsorganisationen bör vara allsidigt sammansatt för att kunna genomföra olika typer av operationer. Respektive försvarsgren ska kunna verka enskilt och tillsammans med andra. Förmågan att genomföra operationer med andra länder och organisationer bör stärkas och är viktig för att utveckla kompetensen inom krigsorganisationen. Regeringen vill i sammanhanget betona vikten av att fortsätta övningssamarbetet med länder kring, och med engagemang i, Östersjöregionen. Samarbetet mellan svenska och finska förband bör särskilt framhållas.

Utöver de i tabellen ovan redovisade krigsförbanden finns även fristående förband. När Försvarsmakten mobiliserar organiseras t.ex. militärbaser som del av krigsorganisationen. Militärbaserna utgörs i fredstid av de förbandsproducerande grundorganisationsenheter och ansvarar i krigsorganisationen för stöd till krigsförbanden.

8.2.2 Armén

Försvarsberedningen anser att arméns krigsorganisation behöver förstärkas i syfte att stärka förmågan att möta ett väpnat angrepp. Enligt Försvarsberedningen bör detta ske genom att befintliga förband omorganiseras och tillförs resurser och att nya krigsförband etableras. Regeringen delar Försvarsberedningen syn.

Armén ska efter mobilisering samlat kunna möta ett väpnat angrepp. Krigsförbanden ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller, om så krävs, kunna verka i flera riktningar samtidigt.

Armén ansvarar för produktionen av två typer av förband, fältförband och territoriella förband. Fältförbanden ska kunna lösa uppgifter överallt i landet och organiseras i brigader och andra fristående förband. Fältförbanden har bl.a. hög eldkraft, gott skydd och god rörlighet. De territoriella förbanden, t.ex. lokalförsvarsbataljonerna, löser uppgifter i militärregionerna. De territoriella förbanden har som uppgift att försvara, skydda och bevaka viktiga områden och objekt samt att stödja och skydda mobilisering och koncentrerings av övriga krigsförband.

Regeringen bedömer det som väsentligt att under perioden 2021–2025 organisera de nuvarande två brigadstrukturerna i två mekaniserade brigader, att påbörja organiseringen av en tredje mekaniserad brigad respektive en reducerad motoriserad brigad i Stockholmsområdet (Livgardesbrigaden), liksom att förstärka förbanden på Gotland där kärnan utgörs av en mekaniserad bataljon med förstärkningsresurser. Under perioden ska också organiseringen av en divisionsstab och en divisionsledningsbataljon samt andra fristående fältförband påbörjas. Att på bredden skapa fungerande och samövade krigsförband är prioriterat. En sammanhållen, förstärkt och utökad logistikfunktion för armén är central för en fungerande krigsorganisation.

Brigaderna är kärnan i arméstridskrafternas förmåga att möta ett väpnat angrepp. Tre mekaniserade brigader planeras att sättas upp av Norrbottens regemente (I 19), Skaraborgs regemente (P 4) och Södra skånska regementet (P 7). De mekaniserade brigaderna och den förstärkta mekaniserade bataljonen på Gotland organiseras utgående från tillgången på stridsvagnar och stridsfordon. Samtliga mekaniserade bataljoner bör ges en tillräcklig förmåga till indirekt eldunderstöd.

Utöver tre mekaniserade brigader föreslås att organisering påbörjas av en reducerad motoriserad brigad (Livgardesbrigaden). Detta krigsförband planeras att sättas upp av Livgardet (LG) och är primärt avsett för försvaret av huvudstadsregionen. På Gotland föreslås en förstärkt mekaniserad bataljon utvecklas med luftvärn och indirekt eld. Utöver detta bör försvaret av Gotland stärkas med territoriella förband.

För att leda brigaderna i ett större markoperativt sammanhang och samordna striden med förstärkningsresurser bör en divisionsstab med

betjäningsförband i form av en divisionsledningsbataljon organiseras. Divisionsnivån är nödvändig för att kunna kraftsamla arméförbanden i en operativ riktning och förbättrar möjligheterna till samordning med eventuellt tillkommande markförband från tredje part. Förmågan till indirekt eld bör vidare förstärkas genom etablering av två divisionsartilleribataljoner med eldrörsartilleri.

Två norrlandsjägarbataljoner föreslås inrättas. Därutöver organiseras en jägarbataljon genom en ombildning av dagens lätta skyttebataljon. Fem lokalförsvårsskyttebataljoner föreslås vidare tillföras.

Utöver detta föreslås ett antal fristående krigsförband organiseras i form av bl.a. underrättelse-, säkerhets-, bevaknings-, ingenjör-, artilleri-, logistik- och luftvärnsförband. Telekrigsförmågan bör efter hand stärkas. Hotet från massförstörelsevapen eller riktade vapen med kemiska, biologiska eller radiologiska ämnen innebär att Försvarsmaktens förmåga att verka även i en sådan miljö måste stärkas. En för området särskilt specialiserad enhet bör vidmakthållas. Enheten, som är en kvalificerad resurs, kan också stödja samhället i övrigt vid behov. Förmågan att undvika eller i viss utsträckning verka i en kemiskt, biologisk, radiologisk eller nukleär hotmiljö måste samtidigt stärkas hos Försvarsmaktens övriga krigsförband.

Regeringen konstaterar att den föreslagna utökningen av arméns krigsorganisation förutsätter att alla stridsfordon och stridsvagnar organiseras i förband och en uppgradering av samtliga fordon behöver inledas under perioden 2021–2025. Nya stridsvagnar och stridsfordon behöver successivt ersätta stridsvagn 122 och stridsfordon 90 under 2030-talet. Processen för att ersätta dessa system bör inledas redan under perioden 2021–2025 för att möjliggöra en omsättning på 2030-talet.

Samtliga artilleripjäser av typ Archer bör organiseras i förband. Vidare bör anskaffningen av nya artilleripjäser till divisionsartilleribataljonerna inledas i perioden 2021–2025. Nya moderna luftvärnsrobotsystem kommer att tillföras i enlighet med tidigare fattade beslut och luftvärnssystem ur materielreserven kommer att organiseras i förband. En omfattande anskaffning av mängdmateriel som t.ex. lastbilar, bandvagnar, specialfordon, lednings- och sambandsmateriel, eldhandvapen, ammunition och personlig utrustning planeras att genomföras för att stärka hela krigsorganisationens samlade förmåga.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

8.2.3 Marinen

Försvarsberedningen anser att marinstridskrafterna behöver stärkas för att förbättra förmågan att möta ett väpnat angrepp samtidigt som förmågan att upprätthålla den territoriella integriteten behöver förstärkas. Beredningen anser vidare att det är viktigt att åstadkomma en ökad balans mellan bl.a. verkansförband och stödfunktioner inom marinen. Regeringen instämmer i allt väsentligt i Försvarsberedningens bedömning.

Huvuddelen av de marina förbanden ska vara omedelbart tillgängliga och ha en hög initial förmåga att lösa uppgifter i närområdet.

Tyngdpunkten för marinen ska vara att möta ett väpnat angrepp i Östersjön. Med en ny amfibiebataljon på västkusten ges marinen ökad förmåga att verka i flera operationsriktningar.

Ubåtsdivisionen föreslås under perioden 2021–2025 vidmakthållas och utvecklas genom en ökning av antalet ubåtar i krigsorganisationen från dagens fyra till fem. Tillväxten sker genom att även den tredje ubåten av Gotlandsklass vidmakthålls. De två nya ubåtarna av Blekingeklass kommer, när de levereras, att ersätta den kvarvarande ubåten av Södermanlandsklass. Förberedelser inför anskaffning av ersättare till ubåtarna av Gotlandsklass bör inledas senast 2025. Beslut om anskaffning kommer dock tidigast när de två ubåtarna av Blekingeklass levererats.

Korvettdivisionerna föreslås vidmakthållas och utvecklas genom att halvtidsmodifiering av korvetterna av Visbyklass påbörjas i perioden 2021–2025. Sjömålsrobotar och ubåtsjakttorpeder bör omsättas och luftförsvarsförmågan utvecklas genom integrering av robotluftvärn. Genom halvtidsmodifieringen är avsikten att vidmakthålla Visbyklassen för fortsatt drift till 2040. Korvetter av Gävleklass bör vidmakthållas liksom patrullfartyg av Stockholmsklass. Förberedelser inför anskaffning av nya ytstridsfartyg, som ersättare för korvetter av Gävleklass, påbörjas under perioden 2021–2025 med inriktningen att två nya fartyg ska kunna levereras under perioden 2026–2030. Därutöver påbörjas anskaffning av ytterligare två korvetter innan 2030.

Spåröklassens röjdykarfartyg bör halvtidsmodifieras och Kosterklassens minröjningsfartyg livstidsförlängas. Förmågan att verka från land med tung sjömålsrobot vidmakthålls till dess att ersättningssystem i form av landbaserad tung sjömålsrobot har förbandssatts i perioden 2026–2030. Tidigare beslutade system i form av sjö- och luftbaserad sjömålsrobot förbandssatts också under perioden 2026–2030.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att det krävs amfibieförband vid västkusten och Göteborg, bl.a. för att bidra till att försvara och skydda de viktiga västliga förbindelserna. Ytterligare en amfibiebataljon föreslås därför organiseras och lokaliseras till Göteborg. Omsättning av båtar, robotar och övrig organisationsbestämmande materiel bör påbörjas under perioden. Ett nytt buret luftvärnssystem för amfibiebataljonerna bör anskaffas.

För att åstadkomma en balans mellan verkans- och stödförband föreslås att marinens logistikorganisation förstärks genom etablering av ett sjörörligt logistikkoncept med två marina basbataljoner. Anskaffning av fartyg för basbataljonerna bör påbörjas under perioden 2021–2025. Den personella tillväxten behöver främst ske inom amfibiebataljonerna och de marina basbataljonerna genom ett ökat antal totalförsvarspliktiga. Regeringen betonar vikten av att marinstridskrafternas förmåga kan upprätthållas även under perioder med omfattande materielöversyner.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

Försvarsberedningen anser att det är viktigt att förstärka grundläggande förmågor för att öka tillgängligheten i stridsflygssystemet, säkerställa redundans i luftförsvarsförmågan samt åstadkomma en ökad systembalans i flygvapnet i sin helhet. Detta innefattar bl.a. åtgärder för att förbättra förmågan till ledning, skydd, spridning och verkan inom flygstridskrafterna. Genom en ökad redundans och bättre systembalans kan enligt Försvarsberedningen en ökad operativ effekt nås. Regeringen delar Försvarsberedningens syn.

Flygvapnet ska ha förmåga att tidigt och samlat kunna möta ett väpnat angrepp och hävda territoriell integritet. Den samlade luftförsvarsförmågan är i flera avseenden en förutsättning för att flygvapnet och andra försvarsgrenar ska kunna verka. Flygvapnet ska därför i första hand, tillsammans med luftvärn, ha förmågan att kontrollera lufterummet och skydda mot fientliga flygstridskrafter och fjärrstridsmedel.

Nuvarande sex stridsflygdivisioner föreslås vidmakthållas under perioden 2021–2025. För att kunna bibehålla antalet stridsflygdivisioner föreslås nuvarande stridsflygssystem JAS 39 C/D vidmakthållas parallellt med att förbandssättning av det nya stridsflygssystemet JAS 39 E påbörjas. I takt med införandet av JAS 39 E ombeväpnas successivt fyra stridsflygdivisioner. Två stridsflygdivisioner föreslås vidmakthållas med JAS 39 C/D. Detta innebär att JAS 39 C/D fortsatt kommer att utgöra kärnan i stridsflygssystemet under nästa försvarsbeslutsperiod och kommer tillsammans med JAS 39 E att vara en viktig del av krigsorganisationen även bortom 2030. Vidmakthållande av JAS 39 C/D möjliggör även att ett antal flygplan kan nyttjas som avancerat skolflygplan.

För att stärka stridsflygdivisionernas förmåga till verkan bör ytterligare jaktrobotar med tillhörande uppdragsutrustning anskaffas och telekrigsförmågan stärkas. Därutöver kommer successivt en ny robot med sjömålsförmåga och viss markmålsförmåga tillföras. Regeringen anser vidare att långräckviddig bekämpningsförmåga bör anskaffas och tillförsel till stridsflygdivisionerna påbörjas i perioden 2026–2030. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om Sveriges tillgång till långräckviddiga bekämpningssystem under kommande mandatperiod (bet. 2015/16:FöU3 punkt 7, rskr. 2015/16:49). Regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Stridsflygets förmåga till underrättelseinhämtning bör vidmakthållas. Spaningskapslarna som når sin tekniska livslängd tidigt under perioden bör omsättas genom anskaffning av nya sensorer.

Beslut om omsättning av dagens fasta sensorer samt ersättare till den luftburna stridslednings- och luftbevakningsplattformen S100D/ASC 890 bör fattas i perioden 2021–2025 och omsättningen bör fullföljas efter 2025. Förmågan till luftburen signalspaning bör bibehållas i perioden 2021–2025 genom vidmakthållande av S102B och beslut om omsättning fattas efter 2025.

Åtgärder har vidtagits för att förbättra flygbasorganisationen och förmågan till spridning men organisationen behöver förstärkas ytterligare. Respektive flygflottilj bör ha förmåga att upprätthålla en ordinarie flottiljbas och tillkommande sidobaser.

Helikopterflottiljen ska bestå av fyra helikopterskvadroner vilka organiseras som egna krigsförband. Två skvadroner inriktas mot markoperativ förmåga, en skvadron inriktas mot sjöoperativ förmåga och en skvadron inriktas mot stöd till specialförbanden. Nuvarande transport- och specialflygdivisionen ska delas upp i tre divisioner: en transportflygdivision, en specialflygdivision och en statsflygdivision.

Sverige ingick under 2019 ett samförståndsavtal med Storbritannien (Future Combat Air Systems Cooperation FCAS-C) i syfte att undersöka möjligheterna att möta framtida operativa krav genom kostnadseffektiv utveckling av framtida teknologibehov inom stridsflygområdet samt att bedöma förutsättningarna för båda nationerna att långsiktigt säkerställa nödvändig industriell kompetens. Regeringen bedömer att beslut om studier, gemensam teknologikutveckling samt demonstratorer kan behöva fattas under 2021. Inledningsvis ska teknologikutvecklingen i första hand stödja JAS 39-systemet.

Om Finland skulle välja JAS 39 Gripen som nytt stridsflygplan innebär det möjligheter till ett fördjupat samarbete såväl operativt som avseende drift och utveckling av stridsflygförmågan. Om Finland fattar ett sådant beslut bör den strategiska betydelsen av detta så långt det är möjligt beaktas även i den nationella inriktningen för utvecklingen av stridsflygförmågan.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

8.2.5 Hemvärnet

Hemvärnet utgör en viktig del i försvaret av det svenska territoriet och har en central roll i att skydda mobilisering av övriga krigsförband samt för skyddet och försvaret av viktiga områden och anläggningar. De skapar därmed förutsättningar för att andra delar av Försvarsmakten ska kunna verka. Hemvärnsförbanden har en viktig roll inom ramen för uppgifter kopplade till världsstöd. Hemvärnet ska även fortsättningsvis utföra viktiga uppgifter vid hanteringen av framtida kriser.

För att lösa sina uppgifter bedömer regeringen att hemvärnsförbanden bör förstärkas materiellt och hemvärnets långsiktiga personalförsörjning säkerställas. Hemvärnets krigsorganisation ska omfatta 40 bataljoner.

Materieltillförseln till hemvärnet bör samordnas och beaktas i övrig anskaffning till framför allt armén, men med en kravspecifikation anpassad för hemvärnets behov. Försvarsberedningen föreslår en omfattande materiell förnyelse av hemvärnet. Regeringen delar Försvarsberedningens syn men konstaterar också att det i vissa fall kommer vara naturligt att hemvärnsförbanden erhåller materiel som överförs från övriga krigsförband allteftersom ny materiel tillförs krigsorganisationen. Under perioden 2021–2025 påbörjas således tillförsel av nyanskad materiel, t.ex. fordon, sensorer och mörkermateriel, samt överförd materiel till hemvärnet.

Med en ny krigsorganisation och med ett reformerat personalförsörjningssystem anser Försvarsberedningen att det är angeläget att antalet hemvärnssoldater ökar. Försvarsberedningen har angett en

målsättning som i ett första steg bör vara en krigsorganisation om minst 25 000 hemvärnssoldater. Beredningen understryker samtidigt att det frivilliga engagemanget i hemvärdnet inte ska begränsas. Regeringen delar bedömningen att hemvärnets numerär bör öka och att det frivilliga engagemanget är centralt. Mot bakgrund av att grundutbildningsnivåerna varit låga och underskridit de mål som satts under de år värnplikten varit vilande så har rekryteringsbasen till hemvärdnet minskat, vilket utgör en utmaning även under kommande år. Allteftersom värnpliktsvolymerna ökar så förbättras dock förutsättningarerna att öka hemvärnets numerär.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

Hemvärdnet i den fredstida krisberedskapen

Hemvärdnet har stor betydelse även för den fredstida krisberedskapen. Det frivilliga engagemanget är stort från hemvärnssoldaternas och andra frivilligas sida. Försvarsberedningen har pekat på att hemvärnets möjlighet att stödja vid fredstida kriser kan utvecklas. Vid kriser i fredstid utgår i normalfallet hemvärnets stöd till samhället från individens frivilliga åtagande i varje enskilt fall. Försvarsberedningen anser att detta frivilliga engagemang kan behöva kompletteras vid större kriser så att hela hemvärnsförband kan ianspråktagas. Det skapar möjlighet till större numerär samtidigt som hemvärdnet kan verka i den ordinarie övade organisationen och inte i en tillfällig organisation. Försvarsberedningen har i detta sammanhang pekat på de möjligheter hemvärnsförordningen (1997:146) ger avseende användandet av hemvärdnet om det krävs för bl.a. landets säkerhet. Regeringen konstaterar att det stöd hemvärdnet i dag lämnar till den fredstida krisberedskapen i allt väsentligt är ändamålsenligt.

8.2.6 Specialförbanden

Specialförbanden ska under perioden 2021–2025 fortsatt utvecklas mot nationellt försvar. Detta ska genomföras samtidigt som en förmåga att genomföra insatser internationellt med specialförbanden upprätthålls.

Specialförbandens stödfunktioner inom logistik och ledning bör under perioden förstärkas för att kunna påbörja utvecklingen mot de nya uthållighetskrav som ställs på det militära försvaret. Den nuvarande lätta skyttebataljonen bör utvecklas till en jägarbataljon med uppgift att bl.a. understödja specialförbanden. I utvecklingen av förmågan att verka vid ett väpnat angrepp bör även transportkapacitet för specialförbanden vidmakthållas med nödvändiga anpassningar.

8.2.7 Logistikfunktionen

Försvarsberedningen anser att en fungerande logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka och möta ett väpnat angrepp samt för att effektivt kunna ta emot internationellt stöd. Försvarsberedningen betonar att hela logistikkedjan fungerar och att dagens logistikorganisation förstärks. Regeringen delar Försvarsbered-

ningens bedömningar. Den samlade logistikfunktionen i Försvarsmakten ska förstärkas. Logistikfunktionen genomgår för närvarande en omorganisering så att respektive försvarsgren ska ansvara för de förband som bildar den främre (taktiska) logistiken. Denna utveckling bör fortsätta. Därutöver behöver ett antal operativa logistikresurser skapas för att säkerställa en sammanhängande logistikkedja likväl som en etablering av en ändamålsenlig samverkan med andra aktörer.

Hela logistikkedjan måste fungera i ett sammanhängande system som möjliggör en samtidig mobilisering och användning av hela krigsorganisationen utifrån de krav på beredskap och uthållighet som ställs på denna. Det innebär förnödenhetsförsörjning (t.ex. livsmedel och ammunition), teknisk tjänst (reparationsresurser), sjukvårdstjänst, transporttjänst och övrig logistik. Det kräver också anskaffning och lagerhållning av ammunition, reservdelar, drivmedel, läkemedel och hållbara livsmedel inklusive möjligheten att hantera inhemska färskvaror. Transportresurser är avgörande för en fungerande logistikfunktion. Den militära logistiken är också beroende av stöd som det civila försvaret kan lämna till Försvarsmakten.

En ändamålsenlig samverkan mellan Försvarsmaktens egna logistikresurser och verksamhet som utförs eller kan utföras av andra aktörer, t.ex. inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet, annan multilateral samverkan eller av företag, bör etableras och vid behov utökas. En sammanhållen logistikfunktion är också en förutsättning för att effektivt kunna ge och ta emot internationellt stöd.

Under perioden 2021–2025 ska logistikfunktionen inom respektive försvarsgren tillväxa i enlighet med och anpassat till försvarsgrenarnas tillväxt i övrigt. Logistikkataljoner på operativ nivå ska organiseras. Prioritet 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, samt de krav som behöver ställas på samordning med totalförsvaret i övrigt.

Under perioden 2021–2025 ska arbetet med att identifiera krigsorganisationens samlade behov också prioriteras och uppbyggnad av lager utifrån de krav som ställs på uthållighet påbörjas. Detta innebär att betydande resurser bör läggas på anskaffning av fordon, mängdmateriel och krigsnödvändiga förnödenheter för att efter 2025 kunna säkerställa de bestånd som bedöms avgörande för att nå de krav som ställs på det militära försvarets uthållighet.

Sjukvårdstjänsten i Försvarsmakten bör utvecklas och förstärkas. Ansvaret för sjukvårdsresurser för det akuta omhändertagandet på stridsfältet bör ligga på respektive försvarsgren. För att kunna förstärka sjukvårdsresurserna inom militärregionerna och prioriterade områden bör de två sjukhuskompanierna utvecklas till rörliga fältsjukhuskompanier som ansvarar för ett fältsjukhus var. Regeringen vill dock betona att sjukvårdskedjan måste ses i ett sammanhang inom totalförsvaret. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterar i sitt delbetänkande Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitik inriktning (SOU 2020:23) att utgångspunkten bör vara att Försvarsmakten i första hand bör ansvara för all sjukvård på stridsfältet och att den civila sjukvården måste ha insikt i och en planering för vilka

behov som denna därutöver ska kunna möta. Regeringen delar Prop. 2020/21:30 utredningens bedömning.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

8.2.8 Ledningsfunktionen

Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarsmakten 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 samverkan med det civila försvaret. Regeringen delar denna bedömning.

Det är viktigt att det finns ett övergripande strategiskt ledningskoncept i syfte att klargöra ansvar och uppgifter med tillhörande stödsystem, förband, infrastruktur och redundans för de förhållanden som kan råda i krig. Ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning mellan det militära och civila försvaret är vidare avgörande för ett stärkt totalförsvär.

Ledningsbehov och ledningsstruktur bör fastställas tidigt i perioden 2021–2025. Detta bör utgöra grund i det fortsatta arbetet med att åstadkomma en stärkt ledningsförmåga som är baserad på en balans mellan infrastruktur inklusive tillgängliga radiospektrum, ledningsmateriel, ledningsstödsystem och metoder. Vidare behöver krigsorganisationen utvecklas med staber och tillhörande sambands- och betjäningsförband, bl.a. påbörjas utveckling av två sambandsbataljoner för den operativa nivån. En omorganisering av ledningsförbanden bör genomföras för att anpassa ledningsförbanden till den föreslagna utvecklingen med brigad- och divisionsledning.

I uppgiften att ge och ta emot militärt stöd utgör ledning en grundläggande förmåga för att kunna genomföra och samordna operationer. Det gäller såväl metodmässigt som teknisk interoperabilitet. Förmågan till ledning i detta sammanhang ska fortsatt utvecklas och bör när så är nödvändigt beaktas vid nyanskaffning av ledningsmateriel och ledningsstödsystem samt vid utveckling av ledningsmetoder.

8.3 Personalförsörjning

8.3.1 Grundutbildning med värnplikt

Regeringens bedömning: En utökning av krigsorganisationen i enlighet med förslagen i denna proposition innebär ett utökat personalbehov. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen kommer att uppgå till ca 90 000 när organisationen är personellt och materiellt uppfyllt.

Grundutbildningsvolymerna bör successivt öka för att 2025 uppgå till 8 000 värnpliktiga per år. Grundutbildningens längd bör vara minst 9 månader.

Kapaciteten hos Totalförsvarets rekryteringsmyndighet att mönstra och ta ut individer till värnplikt behöver ökas genom etablering av ett tredje provningskontor.

Ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör utvecklas i syfte att producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla, kompletta samövade krigsförband.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag om en utökning av krigsorganisationen medför ett utökat personalbehov. Regeringen bedömer att det totala antalet befattningar i krigsorganisationen kommer att uppgå till ca 90 000 befattningar plus reserver när organisationen är personellt och materiellt uppfyllt, att jämföra med ca 60 000 befattningar 2020.

För att säkerställa en krigsorganisation med tillräcklig volym behöver totalförsvarspliktens möjligheter tillvaratas ytterligare och fler än i dag behöver genomföra grundutbildning med värnplikt och därefter krigsplaceras. Med fler som genomför grundutbildning förbättras också förutsättningarna för att kunna försörja Försvarsmakten med yrkes- och reservofficerare, anställda gruppbefäl, soldater och sjömän samt hemvärnspersonal. Grundutbildning med värnplikt bidrar därtill till den folkliga förankringen av försvaret. Regeringen anser att totalförsvarsplikten utgör en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna producera fullt bemannade, utbildade och övade krigsförband.

Försvarsberedningens bedömning är att det utökade personalbehovet inom krigsorganisationen kräver att upp till 8 000 totalförsvarspliktiga grundutbildas årligen från 2024. Det innebär en dubbling mot 2019. Försvarsmakten föreslår en stegvis utökning av grundutbildnings-volymer från 2021 som leder till att 8 000 totalförsvarspliktiga grundutbildas varje år från och med 2025. Regeringen delar bedömningen av behovet att stegvis utöka grundutbildnings-volymer från 2021 och att 8 000 värnpliktiga bör grundutbildas per år från 2025.

För att möjliggöra ökningen av grundutbildningsvolymer krävs en väl fungerande mönstrings- och uttagningsprocess. För att kunna ta ut fler individer till grundutbildningen samt för att identifiera de bäst lämpade individerna för varje befattningsgrupp behöver fler individer genomgå mönstring. Regeringen understryker den centrala roll Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har för att åstadkomma utökade grundutbildningsvolymer och därmed en utökad personell tillväxt i krigsorganisation. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet genomför enligt regeringens beslut även provning av personal till andra bevakningsansvariga myndigheter. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet genomför exempelvis provningar av alla behöriga sökande till polisutbildningen och utgör därmed en viktig del i regeringens målsättning om att Polismyndigheten ska växa med 10 000 polisanställda till år 2024.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att myndighetens kapacitet att mönstra och ta ut individer till värnplikt behöver ökas genom etablering av ytterligare ett provningskontor under 2022 och föreslår därför i budgetpropositionen för 2021 en ökning av anslaget 1:6 *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* för att kunna påbörja etableringen.

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att Försvarsmakten i ökad utsträckning bör utbilda totalförsvarspliktiga för befälsbefattningar i krigsorganisationen på plutons- och kompaninivå. Dessa kan då komplettera den anställda personalen. Därutöver utgör befälsuttagna totalförsvarspliktiga en viktig rekryteringsbas för anställning som yrkes- och reservofficerare. Regeringen vill vidare understryka vikten av att grundutbildningen generellt behöver ha ett sådant innehåll och längd som medger att den totalförsvarspliktige direkt efter utbildningen har sådana kunskaper och färdigheter att hon eller han kan krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband och att krigsförbandet under grundutbildningen har samövats. Detta kräver en grundutbildningstid på minst nio månader. Totalförsvarspliktiga som genomfört grundutbildning med godkänt resultat ska krigsplaceras i den ordinarie krigsorganisationen.

Regeringen understryker att grundutbildning och repetitionsutbildning ska organiseras så att de medger utbildning och omsättning av samövade krigsförband. Ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör utvecklas i syfte att producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla, kompletta samövade krigsförband. Förbandsomsättning bygger på att krigsförbanden grundutbildas, repetitionsutbildas och omsätts enligt en förbandsomsättningsplan. Det är särskilt viktigt att brigaderna i armén och dess ingående förband samövas.

8.3.2 Anställd personal

Stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, är viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa vissa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen kunnat mobiliseras. De tidvis och kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldaterna och sjömännen ska därför bemanna de stående förbanden. Med en utökad krigsorganisation som främst består av pliktpersonal i mobiliseringsförband bedömer regeringen att behovet av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän kommer att minska.

Tillgång till yrkes- och reservofficerare är en förutsättning för en utökad krigsorganisation och därmed är försörjningen av dessa personalkategorier en viktig fråga. Höga pensionsavgångar och få nya officerare har lett till en obalans i försörjningen. Ledtiderna för utbildning och träning av officerare är dessutom långa och obalansen kommer således bestå under hela 2020-talet. Regeringen konstaterar att Försvarsmakten har mandat att utforma yrkes- och reservofficerförsörjningen för att bemöta denna obalans. Försvarsmakten har för detta ändamål vidtagit flera åtgärder, bl.a. har myndigheten skapat fler vägar in i yrket genom den särskilda officersutbildningen (SOFU) som är en anpassad utbildning på ca ett år och som kan sökas av personer som redan har en akademisk examen. Åtgärder vidtas även för att återanställa förtidsavgångna yrkesofficerare.

Sedan den nuvarande officersutbildningen inrättades 2007 har krigsorganisationen och dess utveckling varit föremål för betydande förändringar. Regeringen avser därför att se över officersutbildningen och säkerställa att den är ändamålsenlig. Kriget ställer krav på personlig färdighet och ledarskap och det är av vikt att officerare tränas i krigsbefattning och ges möjlighet till att föra förband. Det är också av vikt

att officerare har de kunskaper och färdigheter som krävs för utbildning av krigsförband och krigsförbandsproduktion samt andra uppgifter i fredstid. Målen för officersutbildningen anges i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. En eventuell justering av officersutbildningen innebär inte att Försvarshögskolans organisation eller uppdrag ändras.

8.3.3 Hemvärnet och avtalspersonal

Frivillig personal som tjänstgör med hemvärnsavtal eller frivilligavtal kommer fortsatt att vara en viktig del av personalförsörjningen, framför allt för att bemanna hemvärnet. Hemvärnet kommer även framöver att utgöra en stor del av krigsorganisationen och är därmed en viktig del av Sveriges försvarsförmåga. Med mindre årskullar värnpliktsutbildade har rekryteringen till hemvärnet minskat under en längre tid. Med utökade grundutbildningsvolymerna finns förutsättningar att på sikt säkra personalförsörjningen även till hemvärnet. De territoriella förbanden som införs kan även gynna rekryteringen till hemvärnet. Regeringen anser att frivilligt engagemang fortsatt ska utgöra grunden för hemvärnet.

Försvarsberedningen anser att totalförsvarspliktiga som inte längre har en krigsplacering i annat krigsförband och som överförts till personalreserven ska uppmuntras att söka till hemvärnsförbanden. Med lokal uttagning av totalförsvarspliktiga till de territoriella förbanden kan rekryteringen till hemvärnet underlättas. Beredningens förslag rörande grundutbildning av territoriella förband och utbildningen till fältförbanden ska därmed ersätta dagens direktutbildning till hemvärnet. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömningar. Hemvärnet ska därmed personalförsörjas genom avkastning från övriga krigsorganisationen samt genom bemanning från de frivilliga försvarsorganisationerna.

I november 2014 överlämnade Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning (Fö 2013:03) betänkandet Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (SOU 2014:73). Med hänvisning till denna utredning ändrades uttrycket hemvärnsman till hemvärnssoldat i bl.a. hemvärnsförordningen (1997:146). De förslag som lämnades i betänkandet hade sin grund i ett personalförsörjningssystem som var baserat på frivillighet. Regeringens beslut att återaktivera skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt innebär ändrade förutsättningar för personalförsörjningen av det militära försvaret. Regeringen avser därför att lägga betänkandet till handlingarna utan vidare åtgärd.

8.3.4 Jämställdhet

Jämställdhet i Försvarsmaktens personalsammansättning bidrar till det militära försvarets legitimitet, trovärdighet och folkförankring. Att kunna nå hela rekryteringsbasen i befolkningen är också en förutsättning för att kunna anställa de mest lämpade. Ett fortsatt aktivt arbete för att öka antalet kvinnor på alla nivåer i Försvarsmakten bör bedrivas. Totalförsvarsplikten och skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt omfattar både kvinnor och män och återinförandet av

grundutbildning med värnplikt ger bättre förutsättningar att öka antalet kvinnor i det militära försvaret. I detta avseende är det viktigt med välavvägda befattningskrav. Regeringen anser att det är viktigt att Försvarsmakten bedriver ett systematiskt utvecklingsarbete för att vara en jämställd och jämlik organisation genom att fortsatt arbeta med information och kommunikation samt identifiera och ta bort eventuella hinder för bl.a. kvinnor att söka sig till och ta anställning i Försvarsmakten. I det avseendet bör Försvarsmakten bl.a. ställa krav på att den materiel och utrustning som anskaffas är ändamålsenligt utformad för hela rekryteringsbasen.

8.3.5 Totalförsvarets rekryteringsmyndighet blir Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Regeringens förslag: Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska byta namn till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Namnbytet leder till ändringar i socialförsäkringsbalken, lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och totalförsvarsdatalagen (2020:151).

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen synpunkt på det. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* invänder inte mot förslaget, men anser att uttrycket myndighet är mer tidsenligt än verk. *Försvarshögskolan* ser positivt på förslaget i och med myndighetens breddade uppdrag men framhåller att uttrycket myndighet bättre kan återspegla verksamheten i ett framåtriktat totalförsvär.

Skälen för regeringens förslag

Totalförsvarets rekryteringsmyndighets uppdrag

I samband med införandet av lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt bildades Totalförsvarets pliktverk med uppgift att som central myndighet bl.a. ha ansvar för handläggning gentemot enskilda som skulle tas i anspråk med plikt. Till myndighetens uppgifter, enligt lagen om totalförsvarspikt, hörde bl.a. att kalla till och genomföra mönstring av totalförsvarspiktiga, skriva in totalförsvarspiktiga för värnplikt och besluta om krigsplacering.

Totalförsvarets pliktverks verksamhet förändrades med anledning av riksdagens beslut år 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) att totalförsvarets personalförsörjning skulle bygga på frivillighet och inte på plikt. Myndigheten hade dock ett fortsatt ansvar för att bl.a. upprätthålla verksamheten i fråga om personalredovisning och registrering över krigsplacerade totalförsvarspiktiga.

Myndigheten tillhandahöll inom ramen för det frivilliga systemet urvalstester utifrån Försvarsmaktens behov vid rekrytering och åtog sig därutöver uppdrag, mot avgift, från bl.a. andra myndigheter inom

totalförsvaret att genomföra prövningsverksamhet, dvs. testa och bedöma personer för yrken och utbildningar inom sakområdet (1 och 3 §§ förordningen [2010:1472] med instruktion för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet).

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet fick sin nuvarande benämning den 1 januari 2011. Namnbytet föranleddes av myndighetens förändrade roll och ansågs återspegla dess uppgifter på ett tydligare sätt.

Mot bakgrund av regeringens beslut den 11 december 2014 (Fö nr 15) om återaktivering av skyldigheten för värnpliktig personal att genomföra repetitionsutbildning samt regeringens beslut den 2 mars 2017 (Fö nr 3) att aktivera skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt, har Totalförsvarets rekryteringsmyndighets verksamhet åter förändrats. Myndigheten har bl.a. återupptagit sina uppgifter enligt lagen om totalförsvarsplikt att kalla till, och genomföra mönstring av totalförsvarspliktiga, hantera inskrivning till grundutbildning med värnplikt, kalla totalförsvarspliktiga till repetitionsutbildning och pröva därmed sammanhängande frågor som rör den enskildes rättigheter och skyldigheter enligt lagen. Myndigheten bedriver även fortsatt den verksamhet som följer av myndighetens instruktion exempelvis den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk – en tydligare beteckning

Verksamheten hos Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har förändrats på ett genomgripande sätt genom 2014 och 2017 års regeringsbeslut. Som redovisas i promemorian avspeglar myndighetens namn därför inte längre myndighetens huvudsakliga verksamhet. Det redovisas också att det i myndighetens kontakter med bl.a. totalförsvarspliktiga har visat sig att det nuvarande namnet medför oklarheter i fråga om vad som är myndighetens uppdrag. Vidare påpekas att myndigheten inte rekryterar utan genomför prövningar och uttagningar av sökande till yrken, utbildningar och befattningar. Det innebär att myndighetsnamnet för närvarande är missvisande.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det finns skäl att överväga ett namnbyte för myndigheten.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet är central för personalförsörjningen av totalförsvaret och bör ha ett namn som tydligt återspeglar myndighetens verksamhet och uppdrag. Förslaget att byta namn till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk tar hänsyn till myndighetens omfattande verksamhet och uppfyller detta krav. Det föreslagna namnet återknyter även på ett lämpligt sätt till myndighetens tidigare namn.

Regeringen avser därför att byta namn på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Namnbytet leder till ändringar i de författningar i vilka uttrycket Totalförsvarets rekryteringsmyndighet förekommer.

8.4 Förändringar i grundorganisationen

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2021–2025 återinrätta Norrlands dragonregemente (K 4) i

Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachementet i Östersund, som egna organisationsenheter, med inriktningen att Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå återinrättas senast 2022 och når full kapacitet i perioden 2026–2030.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsmaktens grundorganisation utgörs av de regementen, flottiljer, skolor och centra m.m. som med en samlingsbeteckning benämns organisationsenheter. Försvarsberedningen (Ds 2019:8) anser att det krävs utökningar i grundorganisationen för att åstadkomma en större krigsorganisation. Försvarsberedningen föreslår att Norrlands dragonregemente (K 4) återetableras i Arvidsjaur, att organisationsenheten Luftstridsskolan i Uppsala omorganiseras till Upplands flygflottilj (F 16) samt att ett regemente återetableras på västkusten. Härutöver föreslår Försvarsberedningen även etablering av två mindre regementen för grundutbildning av territoriella skyttebataljoner. Försvarsberedningen konstaterar att bl.a. Falun, Härnösand, Sollefteå och Östersund har visat intresse för etablering av försvarsmaktsverksamhet. Vidare föreslår Försvarsberedningen utökad artilleriutbildning i Kristinehamn och Villingsberg samt utökad grundutbildning på Gotland.

Försvarsmakten föreslår i sitt underlag inför den försvarspolitiska propositionen att tre nya organisationsenheter bör inrättas: Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg samt Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala. I huvudsak rör det sig enligt Försvarsmakten om en omorganisering av befintliga organisationsenheter alternativt återetablering av tidigare regementen som tar över befintlig verksamhet från en annan organisationsenhet samtidigt som verksamheten utökas med anledning av att nya krigsförband tillförs.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens och Försvarsmaktens bedömningar att en förstärkt krigsorganisation även kräver en utökning av Försvarsmaktens grundorganisation. Militär närvaro runt om i landet bidrar även till folkförankringen av försvaret. I enlighet med detta föreslår regeringen ett återinrättande av de tre grundorganisationsenheterna Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg samt Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala. Regeringen föreslår därutöver ett återinrättande av Dalregementet (I 13) i Falun, Västernorrlands regemente (I 22) i Sollefteå och Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn med Villingsberg som skjutfält. Som en följd av förslagen kommer Amfibieregementet i Berga att byta namn till Stockholms amfibieregemente samt Artilleriregementet i Boden att återigen benämnas Bodens artilleriregemente (A 8).

Återinrättandet av Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur motiveras av den utökade grundutbildningen som följer av organiseringen av två norrlandsjägarbataljoner. Med utökad utbildning i Arvidsjaur av norrlandsjägarbataljoner särskilt utformade och utbildade för att verka i subarktisk miljö förstärks också den militära närvaron och förmågan i övre Norrland liksom möjligheterna att verka på Nordkalotten. Eftersom verksamhet kontinuerligt bedrivits i Arvidsjaur även sedan Norrlands

dragonregemente lades ned finns huvuddelen av den infrastruktur som behövs redan på plats. För att återinrätta organisationsenheten Norrlands dragonregemente behöver, utöver befintliga lokaler, ytterligare militär och civil personal tillföras för att inrätta en regementsstab samt stödenheter såsom logistikenhet, försvarshälsa samt skjutfältsavdelning.

Ett amfibieregemente i Göteborg behövs enligt regeringen för att bereda plats åt och utbilda den amfibiebataljon som föreslås etableras på västkusten. En permanent militär närvaro på västkusten är också viktig av operativa skäl, inte minst för att skydda hamnområden och förbindelserna västerut. Sedan Älvsborgs amfibieregemente avvecklades har viss verksamhet fortsatt genomförts på området. Det innebär att den grundläggande infrastrukturen finns kvar. Dock behöver den i flera fall åtgärdas med anledning av att verksamheten utökas. Åtgärderna består bland annat av förläggning för värnpliktiga, kontors- och utbildningslokaler samt utbyggnad av antalet kaj-, båtuppställnings- och förtöjningsplatser. I takt med att utbildningen av värnpliktiga och övningar med krigsförband utökas ökar också behoven av fler och större övningsområden samt skjutfält i skärgården. För att återetablera Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) kommer en successiv omfördelning av personal att genomföras, främst från amfibieregementet i Berga.

Återinrättandet av Upplands flygflottilj (F 16) skapar en mer robust basorganisation samt skapar förutsättningar för en eventuell tillväxt inom flygvapnet på längre sikt med permanent basering av stridsflyg. Nuvarande organisationsenheter i Uppsala, dvs. Luftstridsskolan och Flygstaben bör kvarstå vid sidan av Upplands flygflottilj. Eftersom flygverksamhet, om än i begränsad omfattning, kontinuerligt bedrivits i Uppsala även sedan Upplands flygflottilj lades ned finns den infrastruktur som behövs redan på plats. Nuvarande personal vid Luftstridsskolan kommer att fördelas mellan organisationsenheterna Luftstridsskolan och Upplands flygflottilj.

Regeringen anser att Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå är motiverade framför allt av militärgeografiska skäl samt ur beredskapshänseende. Regimentena föreslås återinrättas senast 2022 för att nå full kapacitet under perioden 2026–2030. Försvarsberedningen konstaterar att det finns ett tydligt behov av förband för skyddet av de västliga förbindelserna via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands län till Trondheim. Det finns också behov av förband för skyddet av viktiga totalförsvarsanläggningar. Av geografiska-, beredskaps- och utbildningsskäl bedömer beredningen att två nya grundorganisationsenheter behöver etableras i form av två mindre regementen. Regimentena bör ha en utbildningskapacitet om cirka 200–250 inryckande värnpliktiga årligen. De värnpliktiga bör i största utsträckning uttас regionalt för att bland annat säkerställa hög beredskap vid krigsförbanden. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning.

Dalregementet (I 13) i Falun återinrättas för att utbilda två lokalförsvarsskyttebataljoner för skyddet av förbindelserna till Oslo och för skyddet av viktiga totalförsvarsanläggningar. Regeringen avser också att ge Försvarsmakten i uppdrag att redovisa hur hemvärnsverksamheten vid Dalregementsgruppen ytterligare kan utvecklas och stärkas, till exempel

genom fortsatt utveckling av särskilda funktioner eller verkanssystem inom ramen för hemvärnet. Prop. 2020/21:30

Vidare återinrättas ett regemente i nedre Norrland för att utbilda två lokalförsvarsskyttebataljoner för skyddet av förbindelserna till Trondheim. Regementet förläggs till Sollefteå i form av återinrättande av Västernorrlands regemente (I 21). Ett utbildningsdetachement, Jämtlands fältjägarbataljon (motsvarande bataljon), förläggs till Östersund. Grundutbildningen av totalförsvarspliktiga vid Västernorrlands regemente ska ske i såväl Sollefteå som Östersund. Det är mot bakgrund av det strategiska läget viktigt att i fredstid förstärka den militära närvaron i Östersund, med bland annat utbildning av värnpliktiga. I det sammanhanget behöver också möjligheten att använda infrastruktur kopplad till flygplatsen på Frösön säkerställas. Regeringen bedömer att Östersund har en strategisk betydelse för Försvarsmaktens framtida utveckling.

För att omhänderta de ökade utbildningsbehoven som följer av fler artilleribataljoner anser regeringen att Bergslagens artilleriregemente (A 9) bör återinrättas i Kristinehamn med Villingsberg som skjutfält. Regementet ska ansvara för utbildning av två till tre artilleribataljoner för bl.a. brigaderna i södra Sverige. Återinrättandet föreslås inledas i perioden 2021–2025 för att nå full kapacitet under perioden 2026–2030.

Regeringen anser att det på sikt finns behov av ytterligare militär förmåga i övre Norrland i form av t.ex. särskilda gränsjägarförband. Ytterligare militär närvaro och förmåga är även motiverat ur säkerhetspolitiskt hänseende. Inför försvarsbeslutet 2025 bör därför Försvarsmakten ges i uppdrag att redovisa en analys av hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i Norra Lappland. I redovisningen ska Försvarsmakten bedöma konsekvenser avseende bl.a. operativ förmåga och ekonomi. Förmågeförstärkningen ska utbildas för att verka i subarktisk miljö och ska också kunna verka på Nordkalotten inom ramen för det trilateral samarbetet mellan Finland, Norge och Sverige.

Utökningen av grundorganisationen men också förstärkningarna av krigsorganisationen leder till ett ökat behov av investeringar i infrastruktur. Därutöver är tillgång till övnings- och skjutfält av avgörande betydelse för Försvarsmaktens möjlighet att nå de uppsatta målen under perioden. Detta kan innebära behov av att ansöka om ändringsvillkor i redan lämnade miljötillstånd och behov av att ansöka om nya miljötillstånd för tidigare övnings- och skjutfält som behövs på de platser där nya grundorganisationsenheter inrättas.

Med beaktande av de krav som Försvarsmaktens uppgifter ställer ska myndigheten ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred. Försvarsmakten arbetar systematiskt för att uppnå en hållbar verksamhet som återspeglar målen som är uppsatta i Agenda 2030 och de nationella miljö kvalitetsmålen. Försvarsmakten har ett miljöledningssystem som syftar till att vägleda verksamheten i hur den ska bemöta och hantera miljöfrågor och på så sätt minska myndighetens miljöpåverkan och ta miljöhänsyn i all verksamhet. Det strategiska miljöarbetet är något som genomryr hela organisationen, från miljöpolicy och miljö mål till arbetssätt och uppföljning av verksamheten. Inom ramen för detta miljöarbete ser regeringen det som viktigt att Försvarsmakten ska fortsätta utveckla och integrera miljöhänsyn i verksamheten och att

Försvarsmakten fortsatt ska bidra till att det generationsmål för miljöarbetet och miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Utökning av eller ny verksamhet vid Försvarsmaktens skjut- och övningsfält miljöprövas i enlighet med miljöbalkens bestämmelser. Flera av Försvarsmaktens övnings- och skjutfält har höga naturvärden och en rik biologisk mångfald. Försvarsmakten, och Fortifikationsverket som äger marken, ansvarar för att förvalta områdenas naturvärden i skötsel- och skogsbruksplaner i enlighet med lagstiftning och övrig styrning.

8.5 Materieförsörjning

Regeringens bedömning: Materieförsörjningen bör säkerställa Försvarsmaktens behov av materiel och tjänster i fred, höjd beredskap och ytterst i krig. Försörjningstryggheten bör utvecklas för att tillgodose kraven på krigsorganisationens uthållighet.

Skälen för regeringens bedömning: Materieförsörjningen syftar till att säkerställa Försvarsmaktens behov av materiel och tjänster för att krigsförbanden ska kunna utföra sina uppgifter i fred, höjd beredskap och ytterst i krig. Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materieförsörjningen.

Under de kommande fem åren ökar anslagen till det militära försvaret och en betydande del av denna ökning avsätts för att anskaffa ny materiel och vidmakthålla befintliga system.

Regeringen konstaterar att fortsatt ökning av försvarsförmågan ställer ökade krav på samtliga myndigheter med uppgifter inom materieförsörjningen. Det gäller Försvarsmaktens beställarkompetens, planering och avvägningsbeslut för anskaffningar och vidmakthållande, liksom Försvarets materielverks utarbetande av tekniska och ekonomiska underlag samt genomförande av kommersiell verksamhet. Det gäller också Fortifikationsverkets planering och underlag för till materielen kopplade investeringar i anläggningar och annan infrastruktur. En väl fungerande materieförsörjning förutsätter effektiva processer och att det för respektive myndighet finns balans mellan uppgift och resurser.

Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande och de ekonomiska ramarna gränssättande. Volym och krav ska anpassas efter tillgängliga medel. Regeringen konstaterar att det är av central betydelse att leveranser till krigsförbanden sker i utsatt tid för att skapa förutsättningar för en förstärkt krigsorganisation.

Ett försvar av Sverige mot väpnat angrepp ställer högre krav på den militära försörjningstryggheten än ett försvar som är inriktat på i huvudsak internationella insatser. Det är en förutsättning för krigsorganisationens uthållighet att verksamhet som är kritisk för det militära försvarets försörjning kan bedrivas under höjd beredskap. En tillräcklig försörjningstrygghet, dvs. möjligheten att erhålla den materiel och de förnödenheter som verksamheten kräver, är nödvändig för ett trovärdigt militärt försvar.

De uthållighetskrav för totalförsvaret, inklusive det militära försvaret, som framgår av avsnitt 6.1 Utgångspunkter för totalförsvaret, åskådliggör

betydelsen av planering och förberedelser för att säkerställa att materiel, tekniskt kunnande, reservdelar, ammunition och andra förnödenheter finns tillgängliga i tillräcklig omfattning för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter, trots störningar i försörjningen. Det är också viktigt att säkerställa att företag som Försvarsmakten är beroende av har förmågan att fortsätta de försvarskritiska delarna av sin verksamhet under höjd beredskap. Regeringen framhåller att Försvarets materielverks uppgift att stödja Försvarsmakten vid höjd beredskap och då ytterst i krig måste vara tydligt reglerad.

Sedan 2009 års försvarsbeslut har de s.k. materielförsörjningsprinciperna varit en utgångspunkt för materielförsörjningen. Enligt dessa principer ska materielförsörjningen i första hand ske genom vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel, i andra hand genom anskaffning av befintlig och beprövad materiel och i tredje hand genom utveckling av ny materiel. Regeringen konstaterar att det i tillämpningen av materielförsörjningsprinciperna är nödvändigt att beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar.

8.5.1 Väsentliga säkerhetsintressen

Regeringen har i tidigare propositioner på det försvarspolitiska området pekat ut stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto, som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige.

Inom de utpekade områdena har staten av försörjningstrygghetsskäl ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas, vilket bl.a. förutsätter att försvarsföretagen ges långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet. Det är samtidigt företagets ansvar att i varje enskild anskaffning bevisa sin leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft. Väsentliga säkerhetsintressen kan i vissa fall tillgodoses med utländsk materiel om krav på försörjningstrygghet, teknik- och kunskapsöverföring omhändertas. Möjligheten att upprätthålla nationell integritet och självständighet inom områden av särskild betydelse är dock viktig.

8.5.2 En strategi för materielförsörjningen

Regeringen har för avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram en långsiktig materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret. En del av utredningens uppdrag är att klarlägga innebörd och tillämpning av väsentliga säkerhetsintressen och integritetskritiska områden. Utredningen ska vidare beskriva statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. Utredaren ska även kartlägga statens möjligheter till insyn i försvarsföretagen och analysera om de är tillräckliga ur ett riskhanteringsperspektiv och står i proportion till samhällsintresset av företagets verksamhet. Utredaren ska också beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk

utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen. Strategin ska ge vägledning för ett agerande från statens sida som är väl övervägt, långsiktigt och uthålligt i förhållande till försvarets operativa förmåga samt statens resurser och säkerhetsintressen. Den kommande utredningen med uppdrag att ta fram en långsiktig materielförsörjningsstrategi ska ha parlamentarisk förankring såsom en parlamentarisk referensgrupp.

8.5.3 Marknaden för försvarsmateriel

Regeringens bedömning: Försvarsföretagen bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga. Den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör även Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen understryker vikten av att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Försvarsföretagen bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga och ökad försörjningstrygghet genom att skapa förutsättningar för att utveckla, producera, vidmakthålla, underhålla och anpassa försvarsmateriel. Den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör även Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna till att få tillgång till utländsk spetsteknologi. Regeringen konstaterar att den kompetens och det kunnande företagen besitter är gynnsamt för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

De i Sverige verkssamma försvarsföretagen är privatägda. Det utländska ägandet har gradvis ökat och under de senaste decennierna har det skett en gradvis konsolidering i delar av branschen. Utvecklingen mot en mer kunskapsintensiv och tjänsteproducerande verksamhet har samtidigt lett till en etablering av fler små och medelstora företag som erbjuder varor och tjänster för både den civila och militära marknaden. Marknaden har också blivit allt mer internationaliserad. De flesta försvarsföretag är beroende av import av komponenter från utlandet. Betydelsen av export har också ökat och är en förutsättning för företagets möjligheter att bibehålla en stark konkurrenskraftig teknologinivå och nödvändig kompetens. Flera försvarsföretag levererar produkter med såväl civila som militära användningsområden, eller har helt civila produkter vid sidan av sådana produkter som faller under definitionen av krigsmateriel.

Marknaden för försvarsmateriel är kringgärdad av fler restriktioner än flertalet andra marknader. Som huvudregel finns enbart statliga kunder. Även om försvarsföretagen i Sverige i stor utsträckning är exportföretag är svenska statens beställningar en förutsättning för beläggning av framför allt den utvecklings- och produktionsbas som krävs inom stridsflyg- och undervattensområdet. Utan beläggning kan denna kompetensbas inte upprätthållas över tiden. Effektiviseringar, rationaliseringar och omstruktureringar av industrin från tid till annan är nödvändiga för att bibehålla konkurrenskraft. Företagens betydelse för Försvarsmaktens operativa förmåga medför att det samtidigt är önskvärt att sådana åtgärder genomförs i dialog med staten och med viss statlig insyn.

8.5.4 Försvarsmaterielexport och exportstödjande verksamhet

Prop. 2020/21:30

Regeringen anser att exportstödjande verksamhet bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning som bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga. Inom dessa ramar, och med de tydliga begränsningar som Sveriges exportkontrollagstiftning medför, konstaterar regeringen att exportstödet är nödvändigt för att bibehålla den för försvaret betydelsefulla kompetensbasen hos försvarsföretagen.

Regeringen konstaterar att exportstöd bedrivs av flera aktörer och att koordinering och gemensamma prioriteringar är en förutsättning för verksamhetens effektivitet. Statligt exportstöd kan vara en förutsättning för de svenska företagens marknadstillträde.

8.5.5 Europeiska försvarsfonden

Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) blir EU:s första forsknings- och utvecklingsprogram på försvarsområdet och syftar till att främja utvecklingen av en stark och konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsindustriell och försvarsteknologisk bas. Fonden finansieras inom ramen för EU:s fleråriga budget 2021–2027. Sverige delfinansierar därmed fonden via den svenska EU-avgiften.

Regeringen konstaterar att EU:s försvarsinitiativ sammantaget medför att EU stärker sin roll inom det säkerhets- och försvarspolitiska området och att detta bidrar till att öka säkerheten i Europa. Regeringen konstaterar samtidigt att EDF till sin konstruktion kan medföra utmaningar i materielsamarbeten med strategiska partners utanför EU, eftersom det finns begränsningar i möjligheterna för tredje land att delta. Flera av EU:s medlemsstater förlitar sig i stor utsträckning på USA för försörjningen av försvarsmateriel, så även Sverige. För Sverige är det därför viktigt att i en sammanvägd bedömning värdera vilka samarbeten som bäst gynnar svenska intressen i ett långsiktigt perspektiv. Regeringen anser också att konkurrens och en viss mångfald i leverantörsleden är en förutsättning för att medlemsstaternas materielbehov effektivt ska kunna tillgodoses.

Regeringen konstaterar att EDF utifrån sitt syfte kompletterar nationell forskning, teknik- och materielutveckling inom integritetskritiska områden. EDF bör användas aktivt som ett instrument för att bygga kunskap inom områden som kan medföra en breddad ansats för de integritetskritiska områdena, ge större trygghet i försörjningsmöjligheterna för strategiska kompetenser, ge tillgång till forskning som i sig inte är integritetskritisk men som är av vikt för Sverige, fungera som ett instrument för att främja övergången mellan forskning och utveckling genom gemensamma demonstratorer eller utgöra en brygga mellan forskning och utveckling och materielförsörjning.

Regeringens målsättning är ett brett och aktivt svenskt deltagande från såväl näringsliv som forskningsaktörer i EDF. EDF bör vara en integrerad del i den svenska materielförsörjningen. Statlig medfinansiering bör därmed utgå till projekt som främjar prioriterade mål för utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga på både kort och lång sikt.

Regeringens bedömning: Forskning och utveckling är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla sin operativa förmåga samt bidrar till att trygga tillgången till integritetskritisk kunskap och strategisk kompetens i Sverige. Forskning och utveckling bör i högre utsträckning inriktas mot att långsiktigt öka Försvarsmaktens möjligheter att möta framtida hot. Det är viktigt att forskning och utveckling upprätthålls oavsett beredskapsgrad.

Skälen för regeringens bedömning: En fortsatt ökning av försvarsförmågan ställer ökade krav på en hållbar och långsiktig tillgång till egen forskning och utveckling, inklusive teknikutveckling och nödvändig forskningsinfrastruktur.

Förståelse för nyckelteknologier och dess betydelse för såväl hotbilden som för försvarsförmåga är central för utveckling av doktriner, stridsteknik och taktik samt för materielanskaffning. Den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden ökar kraven på försörjningsstrygghet avseende dessa nyckelteknologier.

Regeringen konstaterar att förutsättningarna för Försvarsmakten och Försvarets materielverk att omhänderta forsknings- och utvecklingsresultat och nyttja dessa i utvecklandet av den militära förmågan behöver säkerställas.

Det militära försvaret är i hög grad beroende av integritetskritisk kunskap, det vill säga sådan kunskap som inte är öppet tillgänglig eller kan köpas från andra utan endast kan uppnås genom egen försorg. Regeringen anser att behovet av integritetskritisk kunskap ska försörjas genom en för Sverige egen, långsiktig och hållbar forskning och utveckling. Viss integritetskritisk kunskap behöver också fortsatt hålla hög internationell standard i syfte att behålla och utveckla möjligheten till utbyte och därigenom ytterst bidra till att generera tröskeleffekt.

Utveckling av för försvaret relevant teknik sker i stor utsträckning i det civila samhället. Tillämpning av ny civil teknik är därför nödvändig för att stridskrafterna ska förbli relevanta. Regeringen framhåller därför behovet av samverkan mellan civila och militära forskningsaktörer och beställare. Forskning och utveckling bidrar även till tillgång av strategiska kompetenser. Strategiska kompetenser avser kunskapsområden där enskilda individer och grupper som på grund av sin specifika kompetens vid höjd beredskap och därmed ytterst i krig behöver göras tillgängliga för såväl det militära som det civila försvaret. Regeringen anser att det är en viktig komponent i försvaret av Sverige att strategiska kompetenser identifieras inom staten, inom akademien, likväl som hos privata aktörer.

Internationella forsknings- och utvecklingssamarbeten är viktiga för att Sverige genom utbyte och i samarbete med andra ska kunna generera och få tillgång till relevant kunskap för det militära försvaret. Regeringen framhåller vikten av fortsatt multilateralt forsknings- och utvecklingssamarbete inom ramen för bl.a. EU och Nato samt bilaterala samarbeten med relevanta strategiska partnerländer.

Regeringens bedömning: Inom det civila försvaret bör berörda aktörer planera för att under höjd beredskap kunna stödja Försvarsmakten.

Skälen för regeringens bedömning: I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna.

För att kunna lösa sina uppgifter är det militära försvaret beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar som t.ex. el- och drivmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av vatten och livsmedel samt olika slags förnödenheter. Det är viktigt att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Inom det civila försvaret bör berörda aktörer planera för att under höjd beredskap kunna stödja Försvarsmakten. Planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten ska ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att Försvarsmaktens försvarsplanering successivt behöver utvecklas för att kunna utgöra grund för aktörerna inom det civila försvaret på olika nivåer.

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Regeringen anser att bevakningsansvariga myndigheter ska stödja och samverka med Försvarsmakten för att stärka Sveriges försvarsförmåga. Denna samverkans- och stödförmåga bör fortsätta att utvecklas och planeras i samverkan mellan myndigheterna på såväl nationell som regional nivå.

Det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan innebära svåra avvägningar, såväl i en akut situation som på längre sikt, avseende hur resurser bör prioriteras med hänsyn tagen till Försvarsmaktens behov under höjd beredskap och samhällets generella behov. Kritiska resurser som är gränssättande för det militära och civila försvarets förmågor och för den samlade försvarseffekten vid höjd beredskap behöver hållas samman nationellt. Fördelning av kritiska resurser kan inte utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang. Det är därför viktigt att det finns planering och principer för hur prioriteringar ska göras.

Det militära försvaret är inte endast beroende av stöd från andra myndigheter utan även av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. I händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig behöver Försvarsmakten stöd från näringslivet. Detta måste förberedas redan i fredstid. I december 2019 redovisade Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (Fö 2018:01) sitt betänkande Näringslivets roll i totalförsvaret (SOU 2019:51). Utredningen föreslår bl.a. att regeringen uppdrar åt myndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en översyn av civilmilitära frågor och stöd till samhället (bet. 2016/17:FöU6 punkt 6, rskr. 2016/17:176).

Det militära försvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp samt skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap. Samhällets resurser ska användas effektivt genom att berörda myndigheter samverkar, vilket ytterst är en trovärdighetsfråga för staten. Försvarsmakten behöver, tillsammans med andra berörda myndigheter, samverka och genomföra planering för hur resurser ska kunna användas effektivt vid olika situationer. Det finns behov av att skapa former för en stärkt samordning mellan det civila och militära försvaret, t.ex. skulle större geografiska områden på regional nivå kunna gynna ledningen och samordningen av totalförsvaret. Regeringen har därför gett Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå inför och under höjd beredskap. Regeringen bedömer att en sådan utveckling av totalförsvaret även skulle öka förutsättningarna för en effektiv samverkan mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter även vid fredstida kriser.

Försvarsmakten kan lämna stöd till samhället enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet om Försvarsmakten har lämpliga resurser som medger detta, om stödet inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och om övriga villkor enligt förordningen är uppfyllda. Som statlig myndighet har Försvarsmakten också en skyldighet att bistå i en räddningsinsats enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I februari 2017 beslutade regeringen vidare förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransport enligt vilken ska Försvarsmakten ska bistå polisen med helikoptertransport vid genomförande av polisiära insatser. Den sistnämnda uppgiften framgår även av 3 b § 8 i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. I lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning finns vidare bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

Enligt uppgift från Försvarsmakten har myndigheten från 2017 fram till den 31 maj 2020 lämnat stöd vid 274 tillfällen i enlighet med lagen om skydd mot olyckor, vid 202 tillfällen i enlighet med förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet samt vid 5 tillfällen i enlighet med förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransport. I 50 fall har förfrågningar i enlighet med förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet nekats med hänvisning till resursbrist eller då förfrågan inte har omfattats av stödförordningens tillämpningsområde. Med anledning av den pågående pandemin har Försvarsmakten under våren och sommaren 2020 t.ex. lämnat ett omfattande stöd till det civila samhället syftande till att stödja ansvariga myndigheter. Försvarsmakten har bl.a. bistått med upprättande av fältsjukhus, stabsofficerare för att förstärka ansvariga myndigheter samt

logistik kopplat till provtagning. Utöver detta har Försvarsmakten också bidragit med transporthelikopter för att förflytta covid-19-patienter. Prop. 2020/21:30

Med denna sammantagna redogörelse ser regeringen inte behov av att utföra någon särskild översyn av Försvarsmaktens stöd till det civila samhället. Regeringen anser att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

9 Civilt försvar

9.1 Ett stärkt civilt försvar

Regeringens bedömning: Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen (Ds 2017:66) konstaterar att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de påfrestningar som ett krig medför. Samhället saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas för att hantera krigsfara och krig. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser därför att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och då ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

Det civila försvaret omfattar hela samhället, där många aktörer måste samverka och arbeta utifrån målet för det civila försvaret. Att skapa ett starkt civilt försvar är därför en process som kommer att behöva fortgå under många år framåt. Verksamheten bedrivs av många olika aktörer; statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer. Detta innebär att det är en komplex verksamhet som utifrån regeringens styrning behöver planeras och stärkas samt att många olika processer måste koordineras. Att bygga förmåga inom det civila försvaret, liksom inom det militära försvaret, är ett omfattande arbete med långa ledtider. Arbetet med planering, kunskapsuppbyggnad och förmågeutveckling behöver utvecklas och fördjupas ytterligare. Under perioden 2021–2025 är det viktigt att förmågan i det civila försvaret utvecklas och att konkreta steg framåt tas. Regeringen avser att vara tydlig i styrningen för att ge ansvariga aktörer goda planeringsförutsättningar. Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.

I syfte att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret är regeringens inriktning en stegvis förstärkning som omfattar 1 miljard kronor 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025.

Fördelningen per område för perioden 2021–2025 framgår av nedanstående tabell. Tabellen redovisar också beloppen som tillfördes från och med 2018. Tillsammans med de medel som tillfördes i

Prop. 2020/21:30 budgetpropositionen 2018 uppgår summan av medel avseende civilt försvar år 2025 till 4,2 miljarder kronor.

Tabell 9.1 Sammanställning av medel till civilt försvar 2021–2025
Miljoner kronor

Område	Tidigare medel fr.o.m. 2018	2021	2022	2023	2024	2025
Hälso- och sjukvård (U09)	40	450	600	1 100	1 000	1 050
Transporter (U022)	40	80	130	230	330	400
Energiförsörjning (U06, U021)	10	30	40	60	100	200
Finansiell beredskap (U02, U03, U010, U011)	0	30	30	40	40	50
Livsmedel och dricksvatten (U023)	40	70	80	100	240	500
Ordning och säkerhet (U03, U04, U06)	10	30	30	30	40	50
Organisation och ledning (U01, U06)	220	50	200	500	550	600
Psykologiskt försvar (U06)	0	0	70	90	100	100
Befolkningsskydd och räddningstjänst (U06)	35	0	0	0	80	240
Personalförsörjning (U06)	0	0	0	0	20	50
Stöd till näringslivet (U06)	0	0	0	0	50	50
Frivilliga försvarsorganisationer (U06)	24	30	30	30	40	40
Forskning och utveckling (U06)	0	0	0	0	10	20
Elektroniska kommunikationer och post (U022)*	10	80	120	150	160	180
Cybersäkerhetscenter (U04, U06)	0	50	60	60	120	150
Säkerhetsskydd (U01, U02, U04, U06, U021, U022)	0	100	110	110	120	120
Summa	429	1 000	1 500	2 500	3 000	3 800

*Inom området ingår från och med 2022 en höjning av avgiften för finansiering av åtgärder mot allvarliga framtida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation.

De utgångspunkter som anges för totalförsvaret i denna proposition gäller även för det civila försvaret.

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Totalförsvaret ska därför utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst pga. vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället.

Försvarsberedningen konstaterar att genom en trovärdig totalförsvarsförmåga, som inkluderar en sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser, konflikter i vår omvärld samt hantering av s.k. gräzonsproblematik.

Försvarsberedningen framhåller att utvecklingen av det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Regeringen delar denna syn. Regeringen bedömer att i den mån dessa strukturer och processer behöver revideras utifrån erfarenheterna av covid-19 ska detta göras. Regeringen vill betona att förmågan att hantera fredstida kriser i samhället också ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer. Samtidigt stärker utvecklingen av det civila försvaret också samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fredstid. I likhet med Försvarsberedningen bedömer regeringen att en robust krisberedskap gör att det finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och motståndskraft i samhället. Totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Krisberedskapen och det civila försvaret bör därmed ses som ömsesidigt förstärkande. De erfarenheter, strukturer, processer och arbetssätt som visat sig ändamålsenliga och fungerande inom krisberedskapen är viktiga för utvecklingen av det civila försvaret. De strukturer, processer och arbetssätt som inte visat sig ändamålsenliga, och som inte är tillräckliga för att hantera höjd beredskap, behöver uppdateras under perioden 2021–2025.

Försvarsberedningen har föreslagit hur det civila försvaret bör utvecklas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten redovisade i februari 2019 regeringsuppdraget att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2019/00198). Regeringen har därefter gett de bevakningsansvariga myndigheterna i de flesta sektorer i uppdrag att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret där genomförbarhet och konsekvenser av lämnade förslag ska redovisas (Ju2019/02477). I vissa fall har motsvarande frågor hanterats av statliga utredningar.

En del i arbetet med det civila försvaret är att utveckla det internationella samarbetet. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om vikten

av samarbete med Finland och Norge. Detta samarbete bör utvecklas och fördjupas inom olika områden, t.ex. försörjningsberedskapen. Sverige bör även, inom ramen för partnerskapet med Nato, fortsätta att fördjupa samarbetet och informationsutbytet avseende civilt försvar. För att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.

9.1.1 Civila försvarets stöd till Försvarsmakten

Det civila försvaret och det militära försvaret behöver utvecklas samordnat och det bör finnas en sammanhängande planering för totalförsvaret. Eftersom det ömsesidiga beroendet mellan civilt och militärt försvar påverkar den samlade förmågan i totalförsvaret är det viktigt att uthålligheten och förmågan till ömsesidigt stöd stärks.

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna.

Inom det civila försvaret ska berörda aktörer planera för att under höjd beredskap och ytterst krig kunna stödja Försvarsmakten. Denna planering bör fortsätta att utvecklas på såväl nationell som regional nivå. De stödbehov som identifieras inom det militära försvaret, liksom civila aktörers förmåga att tillgodose dessa behov, är en viktig del av planeringen.

Vid ett väpnat angrepp ska civilbefolkningen skyddas samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas, även om de inte kan bedrivas med samma ambitionsnivå som i fredstid. Stöd ska ges för att bidra till det militära försvarets förmåga och befolkningens försvarsvilja och motståndskraft ska stärkas. Det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan innebära svåra avvägningar, såväl i en akut situation som på längre sikt, avseende hur resurser bör prioriteras med hänsyn tagen till samhällets generella behov och Försvarsmaktens behov under höjd beredskap. Det är viktigt att det under perioden 2021–2025 sker ett arbete med att ta fram en planering och principer för hur prioriteringar ska göras.

9.1.2 Utgångspunkter

I enlighet med vad Försvarsberedningen anger gör regeringen bedömningen att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid. Det är särskilt viktigt att stärka motståndskraften inom de viktigaste samhällsfunktionerna. Därigenom kommer även stödet till det militära försvaret att utvecklas och stärkas.

Inom de flesta områden innebär det att det offentliga inte kommer kunna leverera annan verksamhet eller service än den som bedöms vara samhällsviktig för totalförsvarets behov. Med riksdagens beslut om denna

proposition som utgångspunkt avser regeringen att fatta beslut om reviderade planeringsanvisningar för beredskapsplaneringen inom det civila försvaret. Försvarsmaktens försvarsplanering är en viktig utgångspunkt för den sammantagna totalförsvarsplaneringen på central, regional och lokal nivå. Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är därmed viktig även för planeringen för det civila försvaret. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att försvarsplaneringen successivt behöver utvecklas för att kunna utgöra en grund för aktörerna inom det civila försvaret på samtliga nivåer. Ramen för planeringen sätts även utifrån vilka resurser som är tillgängliga. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret och att frågan om hur sådana resultatindikatorer ska utformas, liksom formerna för detta, behöver analyseras vidare. Utgångspunkten bör vara att resultatet av analysen ska tydliggöra vilka förutsättningar som bör gälla för planeringen. Arbetet kommer att underlättas av att målet för det civila försvaret förtydligas i denna proposition.

Som ett svar på uppdraget att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2017/00688) har Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utarbetat en modell för en sammanhängande planering och en sammanhållen utvärdering av läget i beredskapsplaneringen, med fokus framför allt på det civila försvaret. Det är av vikt att myndigheternas påbörjade arbete med att åstadkomma en ändamålsenlig planering och uppföljning av det civila försvaret fortsätter att utvecklas under perioden 2021–2025.

9.1.3 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Försvarsberedningen konstaterar att ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för ett starkt totalförsvaret. Regeringen delar den bedömningen. Flera statliga myndigheter framhåller i sina redovisningar av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret vikten av att ansvarsförhållanden, planeringsförutsättningar och styrning inom området tydliggörs. Försvarsberedningen lämnar flera förslag rörande ansvars- och ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå och föreslår att dessa ska utredas vidare. Regeringen har tillsatt Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2021 (dir. 2018:79 och 2019:98). Regeringen avser att fatta beslut om en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, högre regional, regional och lokal nivå. En sådan struktur ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

9.1.4 Psykologiskt försvar

Det försämrade säkerhetsläget ger ett behov av ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens samhällsförhållanden och som bidrar till att

bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Ett starkt psykologiskt försvar skapar förutsättningar för att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende och att säkerställa befolkningens försvarsvilja. Inom ramen för det civila försvaret finns ett behov av att Sverige utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor. Regeringens inriktning är därför att inrätta en myndighet för psykologiskt försvar 2022 med uppgift att leda arbetet med att utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar.

9.1.5 Försörjningsberedskap och näringslivets roll i det civila försvaret

Den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och näringslivet bör i ökad utsträckning involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

I händelse av krigsfara eller krig kommer det civila försvarets verksamhet bl.a. omfatta att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inklusive nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen samt ge stöd till det militära försvaret. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många av de viktigaste samhällsfunktionerna, som bland annat handlar om produktion och transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Involveringen av det privata näringslivet i planeringsarbetet bör öka. Offentliga aktörer bör, i nära dialog med privata aktörer, bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Det kan avse bl.a. prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder såsom att framställa eller lagra produkter och materiel inom t.ex. hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan.

Regeringen bedömer att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet såsom lagerhållning i statlig eller privat regi och tillverkningsberedskap är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år. Ett omfattande analysarbete avseende försörjningsberedskap pågår till del redan inom ett flertal ansvariga myndigheter. För att försörjningsberedskapen ska utvecklas ytterligare avser regeringen att tillsätta en utredning om vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras. Erfarenheter från tidigare lösningar bör beaktas i arbetet. Regeringens utgångspunkt är att en försörjningsmodell i tillämpliga delar ska vara avgiftsfinansierad. I ett första steg har regeringen uppdragit åt Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera vissa övergripande frågor om nationell försörjningsberedskap. Uppdraget ska redovisas den 16 november 2020.

Försvarsberedningen anser att ett nationellt näringslivsråd bör inrättas för att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån behöver etableras. Inom flera områden som t.ex. transportsektorn samt hälso- och sjukvården pågår redan arbete med att utveckla och förtydliga samverkan med näringslivet. Regeringen anser att denna typ av samverkan som sker områdes- och sektorsvis behöver stärkas ytterligare. Regeringens uppdrag till Utredningen om civilt försvar att föreslå en sektorsindelning för statliga myndigheter och föreslå vilka myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen och civilt försvar bör i förlängningen skapa goda förutsättningar för arbetet. Som ett komplement till näringslivsråd inom olika samhällsområden ska ett tvärsektorielt näringslivsråd inrättas under perioden 2021–2025 där näringslivet och branschorganisationer deltar i utvecklingen av svensk försörjningsförmåga inom totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att inrättandet av ett näringslivsråd ska syfta till ett ömsesidigt informationsutbyte med uppgift att ta fram en gemensam inriktning, planer och villkor för samverkan mellan offentliga och privata aktörer på samtliga nivåer. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om behovet av ett näringslivsråd för totalförsvaret.

9.1.6 Säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddet är av grundläggande betydelse för vår förmåga att hantera antagonistiska hot och för att minska sårbarheter på alla nivåer i samhället. Regeringen instämmer med Säkerhetspolisen som i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret påpekat att ett väl fungerande säkerhetsskyddsarbete är grunden för hela totalförsvaret. Säkerhetspolisen har samtidigt vid upprepade tillfällen framfört att många aktörer brister i sitt säkerhetsskyddsarbete. Till skillnad från många andra områden finns inte någon möjlighet för tillsynsmyndigheterna att besluta om sanktioner mot den som missköter sitt säkerhetsskydd. Det finns därför ett stort behov av en ambitionshöjning inom tillsynen på säkerhetsskyddsområdet.

Det är vidare viktigt att säkerhetskänslig verksamhet skyddas när den exponeras för utomstående. Säkerhetspolisen och andra myndigheter har vid flera tillfällen uppmärksammat att utländska aktörer gör strategiska uppköp av svenska skyddsvärda verksamheter. Utbrottet av covid-19 innebär här till att många företag har det mycket svårt ekonomiskt, vilket kan göra företagen än mer sårbara för uppköp. Även fast egendom och annan egendom av betydelse för Sveriges säkerhet kan bli föremål för strategiska uppköp. Det behövs därför mekanismer som gör att uppköp som kan skada Sveriges säkerhet kan stoppas. Regeringen tillsatte under hösten 2019, bl.a. mot bakgrund av de påpekanden som svenska myndigheter gjort avseende förekomsten av strategiska utländska uppköp, en utredning med uppdrag att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas (dir. 2019:50). Utredningen ska redovisa sitt slutbetänkande senast i november 2021.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att säkerhetsskyddet behöver stärkas. Regeringen har redan lagt fram förslag till lagstiftning som

innebär en möjlighet att stoppa överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom som kan skada Sveriges säkerhet. Därutöver behöver det tas fram lagstiftning som bland annat möter behoven av en ambitionshöjning när det gäller tillsynen och ett bättre skydd när säkerhetskänslig verksamhet exponeras för utomstående.

En skärpning av lagstiftningen inom området bör vara genomförd senast vid utgången perioden 2021–2025.

9.1.7 Kommuner, regioner och länsstyrelser

Kommuner, regioner och länsstyrelser har viktiga roller inför och under höjd beredskap. Det är viktigt att aktörerna ges goda förutsättningar att delta i arbetet med att stärka beredskapen.

Regeringen konstaterar att de satsningar på viktiga samhällsfunktioner som föreslås i denna proposition även stärker kommunernas, regionernas och länsstyrelsernas arbete med civilt försvar. Det kan till exempel gälla personalresurser för grundläggande arbete med civilt försvar, investeringsstöd, resurser för genomförande av utbildningar och övningar samt lagring av vissa förnödenheter och insatsvaror.

Det intensifierade arbetet med civilt försvar hos de statliga myndigheterna kan förväntas skapa delvis nya förutsättningar för arbetet i kommuner och regioner. Det är viktigt att kommunerna och regionerna får stöd från myndigheterna i detta arbete. I utredningen om civilt försvar ingår att se över de krav på beredskapsförberedelser som finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I utredningen innefattas också att bedöma kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning, utifrån analys och förslag avseende en enhetligare och tydligare ledningsförmåga för kommuner och regioner.

9.1.8 Personalförsörjning inom det civila försvaret

Totalförsvarets samlade behov av planlagd personal är grunden för hur personalförsörjningen bör utformas. Nuvarande ordning för personalförsörjningen inom det civila försvaret är att de som till vardags är anställda i samhällsviktig verksamhet stannar kvar i verksamheten under höjd beredskap, förutsatt att de inte är ianspråktaga för det militära försvaret. Bemanning genom avtal kommer också att vara viktigt för personalförsörjningen inom det civila försvaret, särskilt frivilliga försvarsorganisationers stöd till myndigheter, kommuner och regioner.

Viktiga steg för att säkerställa personalförsörjningen har tagits genom att bevakningsansvariga myndigheter har krigsplacerat den personal som behövs för verksamhet under höjd beredskap. Även kommuner och regioner har påbörjat krigsplacering av sin personal. Detta arbete behöver fortsätta. Därtill behöver samarbetet mellan offentliga aktörer och frivilliga försvarsorganisationer utvecklas ytterligare.

Försvarsberedningen anger att höjd beredskap och krig ställer sådana krav på verksamheten inom det civila försvaret att bemanningen inte helt kan täckas med den ordinarie personalen och förordar därför att civilplikten aktiveras.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att personalbehovet inom det civila försvaret framför allt kommer att tillgodoses av anställd personal som i händelse av höjd beredskap tjänstgör med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Även frivilliga har en viktig roll att fylla i personalförsörjningen för det civila försvaret. I likhet med beredningen menar regeringen att personalförsörjningen så långt som möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Regeringen konstaterar, i likhet med Försvarsberedningen, att det kan uppstå situationer när den personal som finns tillgänglig för arbetsgivaren inte räcker för att upprätthålla nödvändig verksamhet.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2020:23), Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (SOU 2019:51) samt MSB (Ju2019/03951) föreslår att regelverken kring personalförsörjning för det civila försvaret ses över. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bedömer också att civilplikt skulle skapa ökade möjligheter för områdets personalförsörjning i krig (SOU 2020:23).

Det stora antalet privata aktörer som utför samhällsviktig verksamhet samt det över tid försämrade säkerhetspolitiska läget är två bidragande orsaker till att en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret är angelägen. En sådan översyn bör innehålla en bedömning av det personalbehov som kan uppstå vid en situation med höjd beredskap och krig. Översynen bör även belysa frågan om hur detta personalbehov kan tillgodoses. I översynen bör tidigare erfarenheter av olika personalförsörjningslösningar beaktas. Det bör samtidigt övervägas om en sådan översyn av personalförsörjningen även bör omfatta en bredare hotbild, de hybrida hoten och allvarliga fredstida kriser. Ambitionsnivån för detta område behöver samtidigt anpassas efter de finansiella förstärkningar som regeringen avser fördela år 2024 och 2025 till en mer säker personalförsörjning inom det civila försvaret.

9.1.9 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna utgör i dag en viktig del av samhällets krisberedskap och under flera år har MSB:s uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna huvudsakligen fokuserat på uppgifter för att stärka den fredstida beredskapen. Ett arbete med att komplettera denna inriktning med ett särskilt fokus på det civila försvaret har påbörjats, men Försvarsberedningen anser att mer behöver göras för att utveckla verksamheten i denna riktning. Försvarsberedningen pekar bl.a. på att de frivilliga försvarsorganisationerna skulle kunna ha en viktig roll i organiseringen av befolkningsskyddet, hälso- och sjukvården, försörjningsberedskapen och djurhållningen i händelse av kris och krig. Även MSB bedömer i sin skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025 (Ju2020/00870) att antalet utbildade frivilliga behöver öka under kommande försvarsbeslutsperioder.

Regeringen konstaterar att det under den senaste försvarsbeslutsperioden har skett en utveckling där de frivilliga försvarsorganisationernas roll i det civila försvaret har börjat tydliggöras och planeras för. Denna utveckling bör fortsätta.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 så ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

9.1.10 Den enskilda individens beredskap bidrar till ett uthålligt och motståndskraftigt samhälle

Försvarsberedningen gör bedömningen att den enskilde individen ska ha beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Den enskilda individens ansvar är viktigt, inte bara för den egna tryggheten och säkerheten, utan även för att solidariskt ta ansvar för att de som bäst behöver hjälp från det offentliga vid en allvarlig händelse kan få den hjälpen. Regeringen bedömer att vid en allvarlig samhällsstörning eller höjd beredskap och ytterst krig behöver medborgarnas förväntningar på samhällets service vara avsevärt lägre än under normala förhållanden i fredstid. Regeringen anser att enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.

9.1.11 Forskning och utveckling

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att Sverige måste ha forskningsmiljöer tillgängliga för totalförsvarets behov. Kunskapsuppbyggnad inom vissa nyckelområden kan inte fullt ut tillgodoses genom öppna forskningsutlysningar, då dessa inte ger en säker och permanent tillgång till nödvändig kunskap över tid.

Synergier mellan civil och militär forskning och utveckling bör eftersträvas där det kan anses vara relevant och vara till ömsesidig nytta för det civila och det militära försvaret men också inom ramen för totalförsvaret.

9.2 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Regeringens bedömning: Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Arbetet har påbörjats men behöver nu intensifieras ytterligare. Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Samhällsviktig verksamhet är verksamhet som behövs för att en allvarlig kris inte ska inträffa i samhället

eller är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris inte ska förvärras. I en krigssituation kan det t.ex. handla om verksamheter och funktioner som är nödvändiga för det militära försvaret eller verksamheter och funktioner som krävs för att skydda civilbefolkningen. Att säkerställa en nödvändig försörjning av bl.a. livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel samt tillgång till vissa strategiska insatsvaror för inhemsk industriell produktion samt tillhörande transporter är avgörande för att upprätthålla förmågan inom totalförsvaret. Regeringen instämmer i Förvarsberedningens bedömning att i enlighet med ansvarsprincipen måste alla aktörer i totalförsvaret ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Det gäller såväl offentliga aktörer som privata företag och ytterst enskilda invånare.

Regeringen bedömer att det under perioden 2021–2025 är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Arbetet har påbörjats men behöver nu intensifieras ytterligare. Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas. Sektorsövergripande frågeställningar bör beaktas vid behov. Som framgår av tabell 9.1 (s. 126) är regeringens inriktning att finansiella förstärkningar ska fördelas till ovan nämnda områden.

En annan del i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är att stärka informations- och cybersäkerheten och minska sårbarheterna. En viktig komponent i detta är inrättandet av ett cybersäkerhetscenter. Regeringen bedömer att ett cybersäkerhetscenter kommer att ge konkret effekt på Sveriges förmåga att förebygga och hantera antagonistiska hot. Många av de system som är kritiska för att upprätthålla samhällets funktionalitet är redan i fredstid sårbara för störningar. Verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet behöver stärka sitt säkerhetsskydd.

9.2.1 Ordning och säkerhet

Förvarsberedningen konstaterar att brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, har viktiga roller i totalförsvaret. Beredningen konstaterar vidare att dessa myndigheter behöver vara förberedda och övade att hantera antagonistisk verksamhet inom ramen för en större säkerhetspolitisk kris och därigenom bidra till ett trovärdigt totalförsvaret samt till att skapa en krigsavhållande förmåga. Regeringen konstaterar att detta även omfattar Tullverket och Kustbevakningen.

Regeringen delar Förvarsberedningens bedömning om att en planering för en uthållighet på tre månader ställer högre krav på de åtgärder som myndigheterna behöver vidta än tidigare. Myndigheterna konstaterar att en sådan planering är kostnadsdrivande. Kustbevakningen, Tullverket,

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedriver, enskilt och tillsammans med andra, verksamhet som utgör grunden för ett fungerande rättssamhälle. Uthålligheten hos myndigheterna är därför betydelsefull. Arbetet med att bygga upp och säkerställa utökad motståndskraft och uthållighet är en central åtgärd för myndigheterna och kräver en samordnad tvärssektoriell planering.

En förstärkningsresurs till polisen

Kraven på polisiär verksamhet kommer att öka inför och under ett krig. En motståndare kommer med olika medel att angripa funktioner, verksamheter och objekt som är viktiga för vår försvarsförmåga och kan genom sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan försöka uppnå politiska och militära målsättningar.

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, höjd beredskap och krig kommer också att kräva resurser för bevakning av skyddsobjekt och annan samhällsviktig verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår Försvarsberedningen att en förstärkningsresurs till polisen upprättas.

Polismyndigheten konstaterar i sitt underlag till regeringen om den fortsatta inriktningen av det civila försvaret att myndigheten har en ny nationell organisation, en intern förstärkningsorganisation och möjlighet att både leda, förflytta och kraftsamla resurser där det behövs över landet. Polismyndigheten kommer dessutom att stärkas med 10 000 polisanställda fram till 2024.

Regeringen bedömer att det skulle krävas ytterligare överväganden för att identifiera de eventuella behov av skydd och förstärkningsresurser som kan finnas i en situation av höjd beredskap och ytterst krig utifrån ett helhetsperspektiv samt hur de på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till bästa möjliga försvarsförmåga utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Som regeringen anför i avsnittet Personalförsörjning inom det civila försvaret är det angeläget att göra en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret som helhet, vilket inkluderar det eventuella behovet av förstärkningsresurser, även innefattat en beredskapspolisorganisation. I det sammanhanget bör även övervägas om en förstärkningsresurs kan bygga på plikt för till exempel nyligen pensionerade poliser eller sådana som övergått till annan karriär.

Gränsövervakning i krig

Under fredstida förhållanden och även under höjd beredskap och ytterst krig är det av särskild vikt att Sverige har kontroll över sina gränser. Försvarsberedningen lyfter betydelsen av att det finns en fungerande struktur och planering för gränsövervakning när det är krigsfara. Är riket i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. föreskriva att gränsövervakningen ska samordnas.

De fyra myndigheterna Kustbevakningen, Tullverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret gemensamt lyft behovet av en översyn av lagen om gränsövervakning i krig m.m.

Frågor om gränsövervakningens organisation och den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap har tidigare varit föremål för utredning och behandlas i betänkandet Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4). Frågan om behovet av utredning väcktes i en tidigare utredning om uppgifter och folkrättslig ställning för viss personal inom totalförsvaret i betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). De båda betänkandena har remissbehandlats. Inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har även en promemoria med ett förslag till en ny gränsövervakningslag tagits fram och remitterats under år 2009. Betänkandena och promemorian har beretts inom Regeringskansliet.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att det är viktigt att det finns fungerande strukturer och planering för gränsövervakning när det råder krigsfara. Det krävs en samordnad planering mellan berörda aktörer för att säkerställa möjligheten att bedriva samordnad gränsövervakning. Regeringen anser i likhet med myndigheterna att myndigheterna behöver goda förutsättningar att fullgöra sina uppgifter även vid krig och krigsfara. Flera av de utgångspunkter som låg till grund för bedömningarna och förslagen i SOU 2002:4 och i 2009 års promemoria har ändrats. Regeringen avser därför att lägga SOU 2002:4 och 2009 års promemoria till handlingarna. Vidare saknas det för närvarande tillräckliga skäl att frångå nuvarande reglering om folkrättslig ställning för viss personal inom totalförsvaret vid krig. Regeringen avser därför att även lägga SOU 1998:123 till handlingarna. Ett arbete med att se över frågan om gränsövervakningens struktur och planering bör kunna inledas under den kommande försvarspolitiska perioden 2021–2025.

Åtgärder för att möta hybrida hot över hela hotskalan

Totalförsvaret ska utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Därutöver behövs även en ökad förmåga och planering för att kunna hantera den breddade hotbild från främmande makt som är aktuell i alla konfliktnivåer. Området för ordning och säkerhet är av särskild betydelse i detta sammanhang.

Regeringen betonar vikten av förmågan att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot såväl i fred som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande på ett sammanhållet sätt i syfte att värna svensk suveränitet och Sveriges intressen. Det är också angeläget att kunna agera samordnat med andra och därigenom höja kostnaden för den som angriper oss.

Regeringen konstaterar att hybrida hot riktas mot Sverige redan i dag. Det kan inte uteslutas att sådana hot kan vara en del av ett eskalerande förlopp som syftar till att underminera den svenska försvarsförmågan inför ett väpnat angrepp, men de kan också utgöra själva kärnan i en konflikt. Hybridhoten i fredstid riktas i hög grad, men inte enbart, mot det civila samhället. Sårbarheter i civila strukturer måste minskas, den fredstida hanteringen av hybrida hot stärkas och hanteringen präglas av ett helhetsperspektiv. Se avsnittet 5.1.10 Tematiska säkerhetsfrågor för de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter av hybridhot som bör tas i beaktande. De brottsbekämpande myndigheterna har en särskild roll och samhällets krisberedskapsförmåga utgör en viktig del för att samlat

hantera allvarliga händelser. En utvecklad underrättelsesamverkan mellan relevanta myndigheter inom både det militära och civila försvaret är angelägen utifrån detta perspektiv.

Försvarsberedningen anser att förmågan att möta de utmaningar och hantera de situationer som uppstår i gränslandet mellan fred och krig måste stärkas. Försvarsberedningen inbegriper även gränsproblematiken i de förhållanden som läggs till grund för kravet på tre månaders uthållighet för att möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Regeringen bedömer att det finns behov av att ansvariga myndigheter i ökad utsträckning inkluderar perspektivet om hybridhot i sin planering. Regeringen bedömer också att det behöver ske en generell förmågeutveckling för att kunna hantera den bredare hotbilden och de hybrida hoten i fredstid. Mot denna bakgrund ser regeringen behov av att analysera området närmare.

9.2.2 Skydd av civilbefolkning

För att kunna skydda civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp bör målinriktade åtgärder vidtas samt en tydlig inriktning och närmare planering fastställas.

Skyddsrum, utrymning och inkvartering samt behov av stödorganisation

Försvarsberedningens bedömning är att mycket av det som tidigare fanns inom det civila försvaret vad gäller skydd av befolkningen mot krigets verkningar till stora delar är avvecklat och att det därför finns ett behov av ett skydd som är anpassat till dagens förhållanden. Vidare anser Försvarsberedningen att befintliga skyddsrum ska iståndsättas, men att behovet av detta varierar geografiskt. Militärstrategiska områden bör prioriteras och kombineras med ett effektivt förvarningssystem.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning och mot bakgrund av det är regeringens ståndpunkt att det är av betydelse att slå fast en tydlig inriktning och närmare planering för en ändamålsenlig utveckling av framtidens skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig.

Regeringen avser därför att ge en särskild utredare i uppdrag att se över dessa frågor.

Räddningstjänst under höjd beredskap

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att de kommunala räddningstjänsterna är en viktig del av den samlade förmågan vad gäller skyddet av civilbefolkningen, men att de i dag i allt väsentligt är dimensionerade för uppgifter i fredstid. Det finns därför ett behov av ett fördjupat underlag om hur de kommunala räddningstjänsterna på ett säkert och effektivt sätt ska kunna hantera olikartade konsekvenser av väpnade angrepp på civilbefolkningen och samhället i övrigt.

Försvarsberedningen anser att en fungerande skyddsrumorganisation kräver ett effektivt förvarningssystem. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning. Regeringen vill framhålla att det är av grundläggande betydelse att snabbt och effektivt kunna nå ut med viktigt meddelande till allmänheten (VMA) för att skydda människor, miljö och egendom vid olyckor och andra allvarliga händelser i såväl fred som krig. Allmänheten måste alltid kunna lita på systemet för VMA.

VMA-systemet är i dag främst anpassat för olyckor och allvarliga händelser i fredstid. Systemet behöver bättre anpassas till nutida behov av att kunna varna allmänheten i hela hotskalan.

Regeringen avser därför att ge en utredare i uppdrag att se över behovet av en mer sammanhållen reglering för sådan information och varning av befolkningen som ska förmedlas inom VMA-systemet såväl i fred som i krig.

9.2.3 Hälso- och sjukvård

Regeringen framhåller, i likhet med Försvarsberedningen, att det är viktigt att upprätthålla funktionaliteten inom hälso- och sjukvården i krig. Om sjukvården inte fungerar får det konsekvenser för människors liv och hälsa.

Regeringen vill, i likhet med Försvarsberedningen, betona att vård inte kommer att kunna bedrivas på samma sätt i krig som i vardagen och att alla fredstida krav i lagstiftningen inte kommer att kunna upprätthållas. Det behövs därför vägledning på nationell nivå kring vilken vård som kommuner och regioner kan prioritera bort och vilken vård som alltid ska kunna upprätthållas. Den civila hälso- och sjukvården bör vid krig ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå. Sådan vård ska säkerställas för såväl civila som för militär personal. Den av riksdagen beslutade prioriteringsplattformen gäller vid prioritering av vårdbehov. Trots att den allmänna vårdstandarden inte kan vara densamma bör de medicinska behandlingsresultaten för det stora flertalet patienter så långt som möjligt motsvara den nivå som gäller vid ett normalläge i fred.

Erfarenheter från covid-19-pandemin ska omhändertas i det fortsatta beredskapsarbetet.

Hälso- och sjukvården i krig behöver omfatta hela vårdkedjan

Försvarsberedningen föreslår att regionerna pekar ut minst ett befintligt sjukhus i varje civilområde eller militärregion till beredskapssjukhus.

I likhet med Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2020:23) anser regeringen att det inte är ändamålsenligt att utgå från konceptet beredskapssjukhus vid en beskrivning av den förmåga som regionen behöver planera för i höjd beredskap och ytterst krig. Den förmåga som krävs handlar ytterst om att upprätthålla vissa funktioner och vissa vårdnivåer snarare än om att verksamheten ska upprätthållas i en eller flera på förhand utpekade fysiska byggnader. Det som regionerna ska kunna upprätthålla i krig är en viss förmåga att bedriva hälso- och sjukvård. I vissa fall kräver detta sådana särskilda medicinska eller

tekniska resurser eller särskild kompetens som nu finns samlade på sjukhus. Även hälso- och sjukvård som bedrivs på vårdcentraler eller i hemsjukvården behöver omfattas av planeringen. Hela vårdkedjan är av betydelse eftersom tillgången till vårdplatser på sjukhusen påverkas av om primärvården och den kommunala hälso- och sjukvården klarar av sina respektive uppdrag. Om den kommunala hälso- och sjukvården inte klarar av sitt uppdrag kommer patienter därifrån behöva läggas in på sjukhus vilket riskerar att försvåra mottagandet av krigsskadade. Beredskapsplaneringen för hälso- och sjukvården behöver således ske utifrån ett bredare perspektiv än traumavård och omfatta alla delar av hälso- och sjukvården, inklusive smittskydd, primärvård och kommunal hälso- och sjukvård. Koncentration av resurser till en eller ett fåtal platser skapar sårbarhet. De vårdinrättningar som ingår i organisationen bör vara geografiskt spridda för att minska sårbarhet och skapa redundans. Planeringen behöver även beakta behovet av motståndskraftiga lokaler, avseende t.ex. säkerhetsskydd och försörjning av bl.a. vatten, avlopp, värme, el och ventilation.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att sjukvården måste ses som ett gemensamt system för totalförsvarets behov där militär och civil sjukvård behöver kunna stödja varandra. Den civila sjukvården behöver för sin planering veta vad den förväntas klara av och vad Försvarsmakten avser att klara själv. Den närmare preciseringen av vad Försvarsmakten ska ansvara för följer av regeringens inriktningar av det militära försvaret. Gränsytan mellan militär och civil sjukvård behöver vara tydlig, även om man i praktiken kommer att behöva arbeta tillsammans i många situationer. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap framhåller att utgångspunkten bör vara att Försvarsmakten i första hand ska ansvara för all sjukvård på stridsfältet, vilket innebär omhändertagande av såväl egen som fientlig militär personal och civila skadade, till lands och till sjöss. Regeringen delar den bedömningen.

Förmågan att ta hand om många skadade behöver öka

Försvarsberedningen anser att kapaciteten inom den svenska sjukvården för att kunna ställa om verksamheten i syfte att ta hand om ett stort antal skadade måste förstärkas avsevärt.

För att på nationell nivå kartlägga regionernas förmåga behöver det finnas gemensamma kriterier för den kapacitet som ska redovisas. Socialstyrelsen bör i samarbete med regionerna snarast, utifrån gemensamma kriterier för vårdplatser i höjd beredskap och då ytterst krig, kartlägga och på nationell nivå sammanställa uppgifter om vilken vårdkapacitet som finns i landet. Med den föreslagna satsningen i denna proposition bedömer regeringen att regionerna perioden 2021–2025 ska kunna skapa förmåga till att öka antalet fysiska vårdplatser avsevärt jämfört med ett normalläge i fredstid, med en bemanning och läkemedel som finns att tillgå under sådana förhållanden.

En rimlig ambitionsnivå bör vara att på sikt sträva mot en fördubbling av antalet vårdplatser.

Socialstyrelsen bör vidare, som en del i arbetet med att samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens beredskap, påbörja arbetet med att ta fram en nationell masskadeplan. När den

nationella planen fastställts bör den utgöra grund för regionernas arbete med att ta fram regionala masskadeplaner. I uppdragets inledningsskede bör framtagandet av ett nationellt system för bedömning av vårdbehov och principer för hur patienter ska fördelas mellan sjukhus och regioner prioriteras.

Hälso- och sjukvårdens motståndskraft behöver öka

En mer motståndskraftig vård i vardagen skapar bättre förutsättningar för krisberedskap och för den beredskap som är nödvändig för att säkerställa vård även i händelse av krig. Digitaliseringen och införandet av artificiell intelligens i vården måste ske med beaktande av totalförsvarets krav på motståndskraft och redundans. Kommuner och regioner behöver samtidigt vara förberedda på att under perioder kunna utföra de mest centrala uppgifterna utan stöd av elektroniska system. Arbetet med hälso- och sjukvårdens motståndskraft bör samordnas av Socialstyrelsen i samverkan med andra berörda aktörer.

Sjuktransporter

Socialstyrelsen bör i samverkan med Försvarsmakten och andra berörda statliga myndigheter, regioner och organisationer planera för hur civila och militära sjuktransporter ska samordnas under höjd beredskap och ytterst krig. I detta bör ingå att planera för och föreslå åtgärder för hur sjuktransporter vid fredstida kriser och krig kan förstärkas.

Personalen är hälso- och sjukvårdens viktigaste resurs

Tillgången till utbildad personal kommer att bli en stor utmaning för hälso- och sjukvården vid fredstida kriser och krig.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bedömer att regelverken kring personalförsörjning inom hälso- och sjukvården för det civila försvaret behöver ses över. Enligt utredningen behöver det tydliggöras på vilka sätt kommuner och regioner kan involvera privata aktörer i sina krigsorganisationer samt hur kommuner och regioner kan förstärka sina organisationer med bl.a. personal från privata arbetsgivare, utbildad personal som inte har anställning och de som är under utbildning. Dessa frågor behöver ses i ett större sammanhang om personalförsörjning inom hela det civila försvaret, se avsnitt 9.1.8 Personalförsörjning inom det civila försvaret.

All berörd vårdpersonal behöver få den utbildning och övning som krävs för att sjukvården ska kunna lösa sina uppgifter i kris och krig, vilket även kan innefatta eventuella förändrade eller förenklade behandlingsmetoder. Därutöver behöver det återinföras nationella utbildningar i traumavård och krigskirurgi som utgår ifrån krigets krav.

För att uppnå en ökad kunskap om katastrofmedicin och hälso- och sjukvårdens roll i totalförsvaret behövs det utbildning- och övning. Innehållet i den nationella utbildnings- och övningsplanen behöver tas fram inom ramen för det uppdrag som Socialstyrelsen har att stödja regionerna med kunskapsstöd, bl.a. behöver en nationell modell för utbildning och övning tas fram. Uppdraget ska redovisas senast den

Lagerhållningen av förnödenheter behöver öka

Säkerställandet av nödvändig försörjning av bl.a. läkemedel och sjukvårdsmateriel är avgörande för att skydda civilbefolkningen och för att upprätthålla förmågan inom hela totalförsvaret vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris och i krig. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att robustheten i försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel behöver öka så att produkterna finns tillgängliga med tillräckligt stor uthållighet över tiden. Planering och åtgärder som vidtas för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap måste utföras med utgångspunkt i den vård som ska bedrivas vid fredstida kriser och vid krig. Sådana åtgärder behöver även inkludera planering för smitta och hälsohot. För att uppnå målsättningen om säkerställd försörjning krävs utökad lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige. Behoven av samordning i förhållande till insatser inom andra sektorer behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Ett nationellt sammanhållet system för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige för fredstida kriser och krig behöver enligt regeringen tas fram. Sådan lagerhållning lämpar sig av effektivitetsskäl bäst nära slutanvändarna, i den ordinarie logistikkedjan. Ansvar för sådan lagerhållning bör därför vila på de ordinarie aktörerna. I likhet med Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap anser regeringen att omsättningslagring är att föredra när så är möjligt. Regeringen avser att under mandatperioden återkomma med förslag på ett sådant system. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har fått i uppdrag av regeringen att senast den 1 april 2021 lämna ett delbetänkande med förslag på ett sådant system.

Regionerna har enligt gällande lagstiftning ansvar för att det finns läkemedel och annan nödvändig utrustning för den vård de ska bedriva. Det behöver därför finnas en viss lagerhållning av sådana förnödenheter i regionerna för att minska sårbarheten i vardagen. Vissa regioner har redan påbörjat arbete med att se över sin lagerhållning.

I likhet med Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap anser regeringen att regionerna behöver vidta åtgärder så att försörjningen av bl.a. läkemedel och sjukvårdsmateriel är tillräcklig, inte bara för en god vård i ett normalläge i fred utan även för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap.

Den statliga beredskapslagringen bör enligt Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap utökas så att den även omfattar produkter för traumavård, sjukvårdsmateriel som kan behövas vid epidemier och genom viss komplettering av antidoter. Regeringen instämmer i den bedömningen. Regeringen delar även utredningens bedömning att det kan finnas skäl att se över behoven av tillverkningsberedskap för ett begränsat antal produkter. Ett arbete kring tillverkningsberedskap skulle kunna ske i form av samarbete med andra närliggande länder.

Det finns även frågor som rör effektivare resursutnyttjande och säkerställd distribution, inklusive transporter, som behöver lösas, bl.a. avseende prioritering och fördelning samt distribution via partihandlare

och apotek. Dessa frågor utreds för närvarande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Regeringen avser att återkomma i dessa delar under mandatperioden. Även försörjningen av blod behöver stärkas. De regionala blodverksamheterna behöver bli motståndskraftiga och ta fram planer för att kunna öka kapaciteten i verksamheterna för att kunna svara upp mot de krav som kommer av den katastrofmedicinska beredskapen.

9.2.4 Livsmedel och dricksvatten

Såväl livsmedels- som dricksvattenförsörjning är kritiska förutsättningar för totalförsvaret och understödjer det civila försvarets samtliga förmågor. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömningar och menar att en livsmedelsberedskap behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade.

För att trygga livsmedelsförsörjningen krävs en fungerande inhemsk jordbruks- och livsmedelsproduktion samtidigt som flödet av varor i livsmedelskedjan behöver fortsätta utan avbrott. Konkurrenskraftiga jordbruks- och livsmedelsföretag och en hög svensk marknadsandel är viktiga förutsättningar. Därtill krävs att livsmedelssektorns kritiska beroenden av insatsvaror och andra sektors verksamheter och tjänster säkras även under ansträngda förhållanden. Regeringen menar att försörjningsförmåga bör vara utgångspunkten för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen och att dricksvatten ingår. En modell som beskriver försörjningsförmågan kan vara ett stöd i uppbyggnadsarbetet och kommer adresseras i de uppdrag regeringen avser lämna till myndigheterna inom livsmedels- och dricksvattenområdet.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att olika åtgärder behöver genomföras av såväl privata som offentliga aktörer på central, regional och lokal nivå. Uppbyggnadsarbetet utgår från en låg nivå då livsmedelsberedskapen i stort sett avvecklades för drygt 20 år sedan. I sammanhanget är den enskilda individens beredskap att under en vecka klara sin egen försörjning utan stöd från det offentliga av avgörande betydelse. Regeringen bedömer att uppbyggnadsarbetet kan påbörjas hos Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt innan strukturen med sektorsansvariga myndigheter har etablerats. Livsmedelsverket har sedan tidigare fått i uppdrag av regeringen att senast den 1 december 2021 utreda vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap.

Åtgärder för att påbörja uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen

Försvarsberedningen anser att regeringen behöver ange en inriktning avseende vilka metoder som ska användas för att öka livsmedelsberedskapen. Inriktningen bör utgå från en analys av rådande samhällsliga förutsättningar och de förändringar som skett inom livsmedelsförsörjningen. Finlands beredskapsplanering avseende livsmedel kan utgöra ett exempel. Försvarsberedningen anser vidare att en livsmedelsberedskap behöver byggas främst genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel och att det finns behov av att lagra vissa strategiska

varor i omsättningslager, särskilt sådana varor som inte kan säkras genom leveranser från utländska leverantörer eller som inte kan produceras inom landet.

Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens uppfattning om inriktning på livsmedelsberedskapen men bedömer att fördjupade analyser om syfte, innehåll, omfattning och placering av lager behöver genomföras så att eventuell lagring i statlig eller privat regi kan bli en verkningsfull och kostnadseffektiv åtgärd. En av utgångspunkterna är vad den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan kan tillgodose i relation till den kost som behöver säkerställas. Regeringen bedömer att Sverige även vid höjd beredskap kommer vara beroende av import. Det är därför centralt att i möjligaste mån säkerställa handelsflöden, transportresurser och transportinfrastruktur.

Utöver lagerhållning som metod, bedömer regeringen att förmågan hos näringslivets aktörer att motstå störningar behöver öka. Genom samverkan, förstärkt uthållighet och säkrad tillgång till kritiska resurser kan aktörerna i livsmedelskedjan fortsätta verksamheten även under ansträngda förhållanden. Åtgärder som stärker Livsmedelsverkets, Statens jordbruksverks och Statens veterinärmedicinska anstalts förmåga att utföra sina uppgifter inom samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap är också angelägna. Den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan, expertstöd och laboratorieförmågan är några exempel på sådana viktiga uppgifter.

För att bygga upp försörjningsförmågan behöver frågor om hur strategiska varor kan lagras, hur vår självförsörjningsgrad och näringslivets motståndskraft kan öka, hur handelsflöden kan säkerställas och hur personalbehov kan tryggas, analyseras och hanteras – så att en grundläggande försörjningsförmåga kan säkerställas. Konkurrenskraftiga jordbruks- och livsmedelsföretag och en hög svensk marknadsandel är viktiga förutsättningar för livsmedelsberedskapen. De satsningar vi gör på livsmedelsområdet inom det civila försvaret skapar förutsättningar för en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att aktörer på central nivå i fredstid behöver fastställa fördelnings- och prioriteringsgrunder som kan användas vid höjd beredskap. Vid risk för knapphet av förmögenheter under en längre period kan ransoneringslagen (1978:268) eventuellt behöva tillämpas. Inför en eventuell tillämpning av lagen bör uppbyggda och förberedda strukturer finnas på plats på central, regional och lokal nivå för att ett beslut om ransonering ska kunna implementeras. Regeringen bedömer därför att strukturer och rutiner för prioritering och fördelning av livsmedel, foder och andra insatsvaror behöver utarbetas inom ramen för kommande uppdrag till de berörda myndigheterna.

Försvarsberedningen anser att på lokal nivå behöver kommuner tillsammans med privata aktörer komma överens om och sluta avtal kring hur leveranser av livsmedel ska genomföras. Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt anser att ansvaret och rollfördelningen mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och centrala myndigheter inom livsmedelsberedskapen behöver klargöras. Myndigheterna pekar vidare på behovet av att kommuner och regioner identifierar samhällsviktig verksamhet och utarbetar beredskapsplaner för att höja förmågan till livsmedelsförsörjning inom kommuners och

regioners verksamhet. Regeringen bedömer att det är angeläget att kommuner och regioner utvecklar sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor, bland annat i anslutning till verksamhetsansvaret inom skola, vård och omsorg.

Prop. 2020/21:30

Åtgärder för att säkerställa tillgången till dricksvatten vid höjd beredskap och ytterst krig

Regeringen konstaterar liksom Försvarsberedningen att det är viktigt att kommunerna säkerställer att det så långt det är möjligt finns reservvattentäkter som de kan använda. För att ytterligare stärka kommunernas förmåga att säkerställa tillgång till dricksvatten kan det finnas behov av statliga förstärkningsresurser i form av mobila vattenverk på strategiska platser i landet. Vidare konstaterar regeringen liksom Försvarsberedningen att det kan finnas behov att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar hos dricksvattenproducenterna för att säkra dricksvattenproduktionen. Livsmedelsverket bör fortsatt stödja kommunerna i deras arbete att säkerställa dricksvattenproduktionen i exempelvis frågor om tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier och även verka för att standardisera utrustning och reservdelar. För att utveckla arbetet med försörjning av dricksvatten vid kris, höjd beredskap samt ytterst i krig behöver uthålligheten stärkas och tillgång till reservvattentäkter, nödvatten, reservkraft och kritiska resurser förbättras så att aktörerna i dricksvattenproduktionen kan fortsätta verksamheten även under ansträngda förhållanden. Kommunerna behöver öva sin krisplanering både internt och i aktuella fall med dricksvattenproducenten och dricksvattendistributören. Detta påverkar inte den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Informations- och utbildningsinsatser från statliga myndigheter på central och regional nivå är också viktiga för att stödja kommunerna i deras fortsatta arbete.

Försvarsberedningen konstaterar att det kan finnas behov av att säkra tillgången på reservkraft för att säkerställa nödvattenförsörjningen. Regeringen instämmer och menar att reservkraft och även gemensamma förstärkningsresurser för nödvattenutrustning bidrar till ökad robusthet i dricksvattenproduktionen vid höjd beredskap och då ytterst krig. Regeringen bedömer att möjliga åtgärder som kan övervägas för att stödja arbetet för ökad motståndskraft i dricksvattenproduktionen vid höjd beredskap och ytterst krig är investeringsbidrag för reservkraft och en utökning av de gemensamma förstärkningsresurserna för nödvattenutrustning.

Försvarsberedningen anser att kommunerna i fredstid behöver planera för att kunna genomföra en prioritering av dricksvattenförsörjningen och att länsstyrelserna kan komma att ha en roll när det gäller att göra prioriteringar av nödvatten mellan kommuner vid höjd beredskap. Regeringen bedömer, att de nödvattenövningar som Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt föreslår att kommunerna bör genomföra, kan understödja förmågan till prioritering av dricksvatten. Det är även angeläget att länsstyrelserna kan bidra till en gemensam planering av dricksvattenfrågor under höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen instämmer också med Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt att behovet av

9.2.5 Finansiell beredskap

Funktionaliteten i det finansiella systemet och underliggande infrastrukturer behöver upprätthållas även vid fredstida kriser samt under höjd beredskap och då ytterst i krig. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att utvecklingen av den fredstida krisberedskapen i finanssektorn bör kompletteras med fortsatt totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och då ytterst krig. Regeringen delar vidare bedömningen att det måste finnas förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter. Det måste finnas en totalförsvarsplanering, övade förberedelser och reservförfaranden som syftar till att upprätthålla det finansiella systemets grundläggande funktionalitet även vid allvarliga störningar. För att uppnå detta bör de berörda statliga myndigheterna fortsätta arbetet med att stärka beredskapen så att de kan fullgöra sina uppgifter. I detta ligger att det måste finnas relevanta beredskapsföreskrifter och planer för personalförsörjning i krissituationer och att finanssektorns internationella beroenden beaktas. Regeringen anser att det finns skäl att överväga om lagstiftning som rör betalningsväsendet bör uppdateras. Riksdagen har tillkännaggett för regeringen att den snarast ska tillsätta en utredning av digitaliseringens och den minskade kontantanvändningens konsekvenser för betalningsmarknaden och statens och den privata sektorns roller på denna marknad (bet. 2018/19:FiU44 punkt 1, rskr. 2018/19:293). Regeringen avser att återkomma i frågan. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Regeringen konstaterar att berörda statliga myndigheters uppgifter inom det civila försvaret har stor betydelse för andra aktörer, såväl myndigheter som företag och individer. Vissa personalförstärkningar kan behövas hos de berörda myndigheterna för att säkerställa förmåga att fortsätta totalförsvarsplaneringen och utveckla arbetet och stärka förmågan ytterligare. Det finns också behov av investeringar i bl.a. it-infrastruktur och lokaler som ytterligare bidrar till att stärka förmågan.

9.2.6 Transporter

Det behövs en ökad motståndskraft och redundans samt förstärkt säkerhetsskydd, informationssäkerhet och säkra kommunikationssystem inom transportområdet.

Att transporter och transportinfrastruktur fungerar är en nödvändig förutsättning för handel och resor såväl mellan länder som i Sverige och därmed för Sveriges försörjning av olika varor och tjänster. En grundläggande funktionalitet inom transportområdet är också en förutsättning för att flera andra viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas vid kriser i fredstid, höjd beredskap och då ytterst i krig. Det gäller t.ex. transporter för livsmedels-, drivmedels- och bränsleförsörjning,

ambulanssjukvård, polis och annan räddningsverksamhet. Transporter av personal och varor är också en förutsättning för Försvarsmaktens försörjningstrygghet. Kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig, bl.a. för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser.

Ansvarsfördelning och förutsättningar

Försvarsberedningen konstaterar att det framöver kommer att krävas investeringar för att möjliggöra både anpassning av existerande infrastruktur samt nybyggnationer, i syfte att öka motståndskraften och beredskapen för krigsförhållanden. För att skapa uthållighet under ett krig eller i en situation med hybridhot där t.ex. sabotage genomförs, är det även nödvändigt med en förmåga att skyndsamt kunna reparera viss infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet. De fyra bevakningsansvariga myndigheterna inom transportområdet (Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) delar Försvarsberedningens bedömning.

Enligt vad de fyra transportmyndigheterna anför i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret finns behov av förstärkt säkerhetsskydd, informationssäkerhet och säkra kommunikationssystem som bygger på nationella samordnade lösningar. I detta ingår bl.a. behov av att förstärka skyddet av trafikledningscentraler och andra viktiga anläggningar. Grundläggande förutsättningar för de fyra transportmyndigheternas möjligheter att utveckla det civila försvaret är åtgärder för organisatorisk uppbyggnad och säkerställande av en robust it-infrastruktur. Förslagen i denna proposition innebär att medel tillförs myndigheterna i syfte att påbörja det ovan beskrivna arbetet.

Enligt Trafikverket är nybyggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap avgörande delar i myndighetens förmåga att vid samhällsstörningar och höjd beredskap kunna reparera och vidmakthålla en fungerande transportinfrastruktur. Detta arbete behöver utgå från de behov totalförsvaret har avseende en funktionell och redundant infrastruktur och behöver göras tillsammans med Trafikverkets entreprenörer. Detta illustrerar även behovet av varor och tjänster från näringslivet för att tillgodose totalförsvarets behov. Regeringen avser att ge Trafikverket i uppdrag att redovisa vad som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig beredskap för totalförsvaret baserat på identifierade behov av t.ex. varor/materiel, maskiner, kompetens och beredskapsplaner. I uppdraget ska även ingå att se över behovet av att använda frivilliga för att förbättra reparationsberedskapen och att beakta erfarenheter från hur en sådan reparationsberedskap tidigare har organiserats (t.ex. väg- och vattenbyggnadskåren).

Sedan det befintliga systemet med beredskapsflygplatser etablerades 2012 har det skett förändringar i omvärlden som påverkat förutsättningarna för beredskapsflygplatserna. Regeringen uppdrog därför i december 2019 åt Trafikverket att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna och det nuvarande systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet. Uppdraget slutredovisades den 15 juni 2020 och bereds nu inom Regeringskansliet.

Eftersom flera samhällsviktiga verksamheter inom transportområdet förvaltas och drivs av kommersiella aktörer, som privata och statliga aktiebolag, anser Försvarsberedningen att olika former för samverkan och kravställningar gentemot de privata aktörerna bör analyseras och utvecklas. I detta sammanhang bör även kommunalt ägda flygplatser och hamnar beaktas. Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, bör enligt Försvarsberedningen leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna. Transportmyndigheterna delar i stort Försvarsberedningens bedömning. Regeringen delar Försvarsberedningens och myndigheternas bedömningar och att näringslivet i ökad utsträckning bör inkluderas i totalförsvarsplaneringen.

9.2.7 Energiförsörjning

Motståndskraften inom energiförsörjningen behöver höjas och åtgärder bör vidtas för att säkerställa en tillfredsställande beredskapsnivå.

Försvarsberedningen anser att dagens energiförsörjning till stor del kan tillmötesgå de behov som samhället har i fredstid, men att energiförsörjningen är för sårbar för att klara ett väpnat angrepp mot Sverige. Försvarsberedningen anser att berörda aktörer behöver väga in totalförsvarets behov vid utvecklingen av nya energisystem och vid uppbyggande av ny infrastruktur inom energiområdet för att i förebyggande syfte skapa en mer motståndskraftig energiförsörjning. Stärkt informations- och cybersäkerhet, ökad redundans samt förbättrat säkerhetsskydd är viktigt i den fortsatta utvecklingen.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Energimyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten har i underlaget för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret bedömt att det finns ett antal generella behov av åtgärder för att förstärka förmågan bland olika aktörer. Det gäller t.ex. förmågan hos kommuner, regioner, länsstyrelser och enskilda m.fl. att hantera långa el- och värmeavbrott. Det finns utvecklingsbehov när det gäller samhällets förmåga till prioritering, ransonering och annan förbrukningsdämpning vid energibrist inom samtliga energislag, särskilt med hänsyn till totalförsvarets behov. Stödet till Försvarsmakten avseende frågor om energiförsörjning behöver utvecklas och konkretiseras ytterligare. Myndigheterna anför vidare att arbetet med totalförsvarsplanering skapar speciella behov av motståndskraft inom samtliga led inom energiförsörjningen, bl.a. i fråga om informationssäkerhet och kontinuitetsplanering.

Regeringen delar Försvarsberedningens och myndigheternas bedömningar. En av energipolitikens grundpelare är försörjningstrygghet. När de energipolitiska målen föreslogs för riksdagen angav regeringen att totalförsvarets och krisberedskapens behov av en robust energiförsörjning, särskilt under störda förhållanden, behöver vägas in i utvecklingen av energisystemet och vid utbyggnaden av ny infrastruktur inom energiområdet (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/19:411). Det är viktigt att påminna om att den enskilde energianvändaren även behöver ha beredskap för att kunna hantera

konsekvenser av störningar i energiförsörjningen både i vardagen och vid höjd beredskap. En förstärkning av myndigheternas resurser bidrar till att prioritering, ransonering och annan förbrukningsdämpning vid energibrist kan utvecklas, vilket också omfattar perspektivet höjd beredskap.

Elförsörjning

Försvarsberedningen konstaterar att en normal elförsörjning inte kommer att kunna garanteras vid en krigssituation. Försvarsberedningen anser att det fortifikatoriska skyddet i vissa delar av stamnätet är i fortsatt behov av förstärkning samtidigt som beredningen konstaterar att det är svårt och kostsamt att få till ett fullvärdigt fortifikatoriskt skydd av stamnätets infrastruktur. För att säkra elförsörjningen vid ett väpnat angrepp konstaterar Försvarsberedningen att det kommer behöva läggas en ökad tonvikt på oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Försvarsberedningen betonar vikten av att det på förhand finns rutiner och strukturer för prioritering och ransonering vid höjd beredskap.

Svenska kraftnät, Energimyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten har identifierat behov av åtgärder inom skydd och robusthet, reparationsberedskap, ö-drift, ledning och samverkan samt cybersäkerhet. Inom kärnkraftsområdet behöver bl.a. nu gällande regelverk klargöras med avseende på ansvar för säkerhet under höjd beredskap samt att kraven på det fysiska skyddet vid kärntekniska anläggningar behöver analyseras och anpassas eftersom hotbilden mot kärnkraftverken under höjd beredskap sannolikt är högre än i fredstid.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att en normal elförsörjning inte kan garanteras vid en krigssituation och att det finns risk för mycket stora störningar. Regeringen konstaterar att det finns behov av insatser som stärker förmågan inom elförsörjningen såsom förmåga till ö-drift.

Eftersom det nationella stamnätet är sårbart anser Försvarsberedningen att det kan finnas behov av att skapa ökade förutsättningar för lokal produktion och distribution av el. Försvarsberedningen betonar vikten av att arbetet med att utveckla förnybar elproduktion även tar totalförsvarsaspekter i beaktande. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att omställningen till förnybar el även bör kunna ge fördelar ur ett totalförsvarsperspektiv och betonar vikten av att samhällsplaneringen beaktar behovet av nya anläggningar och ny infrastruktur.

Drivmedelsförsörjning

Försvarsberedningen bedömer att befintlig lagring av olja är tillräcklig för att försörja viktiga samhällsverksamheter även vid en säkerhetspolitisk kris i vårt närområde. Regeringen konstaterar att behovet av fossila bränslen kommer att minska genom övergången till förnybara drivmedel i fredstid. Dock kvarstår behovet av lagring av drivmedel, oaktat om dessa är fossila eller förnybara.

Försvarsberedningen anser vidare att aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera sina behov av drivmedel och

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

Energimyndigheten har identifierat ett antal utvecklings- och utredningsbehov i rollen som ansvarig för olje- och drivmedelsberedskap, bl.a. prioritering av drivmedel. Regeringen instämmer i att drivmedelsberedskapen för anpassning mot totalförsvar och energiomställningen behöver utvecklas.

Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med att utveckla alternativa drivmedel minskar sårbarheter och lindrar konsekvenser av uppkomna störningar. Energimyndigheten har anfört att Sverige är beroende av import även för merparten av biodrivmedelskonsumtionen och att det är viktigt att utveckla och säkerställa system för lagerhållning av drivmedel.

Försörjning av fjärrvärme och fjärrkyla

Försvarsberedningen konstaterar att avbrott i fjärrvärme kan få mycket stora konsekvenser och att uthålligheten i fjärrvärmeförsörjningen behöver stärkas med fokus på bl.a. funktionskrav hos leverantörerna och olika förebyggande åtgärder för att omhänderta sårbarheter i leveranser av fjärrvärme. Försvarsberedningen konstaterar även att kommuner och, om möjligt, enskilda hushåll behöver ha förmåga att hantera avbrott i fjärrvärmeförsörjningen.

Regeringen konstaterar att även försörjningen av fjärrkyla är en viktig aspekt för samhällets funktionalitet. Avbrott i fjärrkyla kan påverka exempelvis serverhallar och hälso- och sjukvårdens funktionalitet. Regeringen instämmer i att beredskapen inom fjärrvärme och fjärrkyla kan förbättras. Den enskilde energianvändaren behöver i sin tur också ha beredskap för att kunna hantera konsekvenser av störningar både i vardag och vid höjd beredskap. Till skillnad mot störningar i elförsörjningen som ofta har direkt påverkan i samhället har vanligtvis avbrott i försörjningen av fjärrvärme eller fjärrkyla en mer fördröjd effekt.

9.2.8 Elektroniska kommunikationer och post

Robustheten inom området elektroniska kommunikationer och post behöver höjas och åtgärder behöver vidtas för att uthålligt utföra den verksamhet som samhället behöver och för att uppnå högsta möjliga totalförsvarsförmåga.

Försvarsberedningen betonar betydelsen som elektroniska kommunikationer har för samhällets funktionalitet men påpekar samtidigt att systemen för elektroniska kommunikationer inte är dimensionerade för att hantera påfrestningar vid krig eller krigsfara. Regeringen anser att Post- och telestyrelsens (PTS) arbete med att stärka robustheten är av vikt och

bedömer att åtgärder behöver vidtas inom området för att stärka förmågan vid krisberedskap samt förmågan att klara höjd beredskap och då ytterst krig. Det handlar bl.a. om att säkerställa ytterligare redundans i de elektroniska kommunikationsnäten, skalskydd för vissa teknikutrymmen för kritisk infrastruktur, ökad autonomi i kommunikationsnäten samt tillgång till reservdelar och reservelkraft för att kunna upprätthålla förmågan under längre tid. Majoriteten av all trafik går i privata nätägares nät, vilket gör att det är viktigt att stärka dessa nät utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Regeringens bedömning är att insatser med statlig finansiering bör genomföras för att stärka robustheten i privata nätägares nät i syfte att uppnå en förmåga som går utöver den som krävs vid fredstida kris. Det rör sig t.ex. om förmåga till uthållighet under långvariga förlopp och att klara många samtidiga händelser som är geografiskt spridda över hela landet.

PTS har genomfört en förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster (PTS-ER-2020:23) och konstaterar bl.a. att de tillfrågade myndigheterna och organisationerna bedömer att det finns ett behov av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap trots en ökad digitalisering av verksamheterna. Regeringen delar myndighetens bedömning och ser att arbetet inom detta område behöver fortsätta.

10 Cyberförsvar

Regeringens bedömning: Sveriges cyberförsvarsförmåga bör stärkas ytterligare. Det inkluderar förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i cyberdomänen. Det systematiska arbetet med informations- och cybersäkerhet bör stärkas ytterligare hos aktörer inom totalförsvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Den cyberrelaterade hotbilden beskrivs utförligt i bl.a. Försvarsberedningens rapporter, den nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213) och i flera myndigheters årsrapporter. I avsnitt 5.1.10 i denna proposition framgår att det kontinuerligt pågår intrångsförsök mot internetanslutna system i Sverige och att de mest kvalificerade antagonistiska hoten inom cyberområdet i första hand utgörs av cyberangrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer. Effekterna av ett cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. Ett cyberangrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska eller militära medel. Sådana angrepp kan hota en stats handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet. Ett cyberangrepp kan i vissa fall vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Cyberangrepp kan också utgöra en delmängd av eller en indikator för ett sammansatt antagonistiskt angrepp, s.k. hybridaktivitet. Detta är aktiviteter som sker i hela hotskalan, i fredstid, under höjd

beredskap och då ytterst i krig. Hanteringen av sådana sammansatta aktiviteter förutsätter god lägesuppfattning och förmåga till förvarning.

Med utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2015 (prop. 2014/15:109) har en cyberförsvarsförmåga etablerats av Försvarsmakten med stöd av Försvarets radioanstalt. Mot bakgrund av hotbilden anser regeringen, i likhet med Försvarsberedningen och i enlighet med vad regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2021, att Sveriges cyberförsvarsförmåga bör stärkas ytterligare inklusive förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i cyberdomänen.

Cyberförsvar kan definieras som en nations samlade förmågor och åtgärder, såväl defensiva som offensiva, till skydd för dess kritiska samhällsfunktioner samt förmågan att kunna försvara sig mot cyberangrepp från kvalificerade motståndare. Defensiva operationer syftar till att försvara informationssystem inklusive elektroniska kommunikationsnät för att på så sätt förhindra motståndare att påverka information, informationssystem, datorer eller nätverk. Offensiva operationer syftar till att förhindra motståndaren att använda sina system eller att tvinga motståndaren att avbryta angrepp mot svenska system.

Utvecklingen av defensiv och offensiv cyberförsvarsförmåga bygger på tre samverkande delar: kunskap om hoten, skyddsåtgärder och motåtgärder. Det kräver i sin tur en stark säkerhetstjänst och försvarsunderrättelseförmåga för att kunna förebygga och identifiera hotande verksamhet, god förmåga att upptäcka, varna för och hantera intrång och angrepp, samt ett starkt skydd av de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Regeringen ser ett betydande värde av samarbetet mellan Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen om utvecklat skydd för de mest skyddsvärda verksamheterna i Sverige mot de allvarligaste hoten. Det finns skäl att överväga om kvalificerat stöd bör kunna lämnas även till enskilda verksamheter som är att anse som särskilt skyddsvärda.

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som kan möta ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ansvarar för Sveriges offensiva cyberförsvarsförmåga. Cyberdomänen är en av flera domäner där Försvarsmakten ska kunna möta ett antagonistiskt hot med stöd av andra myndigheter, t.ex. Försvarets radioanstalt och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter, Säkerhetspolisen och MSB. Försvarsmakten ska, inom cyberdomänen, kunna verka i alla konfliktnivåer. Sveriges cyberförsvar bidrar till att försvåra och höja tröskeln för en aktör som överväger att angripa eller utöva påtryckningar mot Sverige eller svenska intressen. Försvarets radioanstalt har genom signalunderrättelsetjänsten en viktig roll i att stödja Försvarsmaktens underrättelsebearbetning. Detta gäller även för cyberförsvaret, där det är särskilt angeläget att upprätthålla en god lägesuppfattning inom ett område med korta ledtider. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att en nära samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt är nödvändig för att kunna bibehålla och utveckla förmågan över tid.

Till följd av den snabba teknikutvecklingen krävs kontinuerlig forskning och utveckling för att bidra till vidmakthållande och utveckling av

cyberförsvarsförmågan. Kvalificerad personal krävs för att långsiktigt kompetensförsörja och stärka både den defensiva och offensiva cyberförsvarsförmågan.

En förutsättning för ett starkt cyberförsvar är, i enlighet med vad regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2021, att samtliga aktörer inom totalförsvaret har en god informations- och cybersäkerhet. Det systematiska arbetet med informations- och cybersäkerhet behöver stärkas ytterligare hos dessa aktörer. En del i detta är en ökad rapportering av it-incidenter till MSB enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, liksom anmälan vid säkerhetshotande händelser och verksamhet till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten enligt säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). För att säkerställa en hög informations- och cybersäkerhet i totalförsvaret är det nödvändigt att informations- och cybersäkerhetsperspektivet beaktas redan i anskaffningsfasen av exempelvis nätverk och it-system. Regeringen, liksom Försvarsberedningen, understryker vikten av det förebyggande arbetet och av att öka medvetenheten såväl som förmågan hos alla användare av it-system för att skapa förutsättningar för utvecklingen av en säkerhetskultur i hela samhället. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att en högre grad av nationell samordning behövs på cyberområdet. I 2019 års regeringsförklaring aviserades att ett nationellt center för cybersäkerhet ska inrättas under 2020. Centret ska, i enlighet med vad regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2021, stärka Sveriges förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot mot Sverige och minska sårbarheter.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att en god ledningsförmåga ställer krav på att metoder och infrastruktur för säkra samband fungerar även under störda förhållanden och med beaktande av krav på sekretess. Myndigheter och organisationer med ansvar inom totalförsvaret behöver, i enlighet med vad regeringen angett i budgetpropositionen för 2021, ha tillgång till säkra och robusta kommunikationstjänster samt nätlösningar med höga säkerhetskrav som är ändamålsenliga för hantering och kommunikation av säkerhetsskyddsklassificerad information. Av särskild vikt är den it-infrastruktur som stöder verksamheten så att information kan utbytas på ett säkert och robust sätt. Regeringen delar även Försvarsberedningens mening att en god ledningsförmåga ställer krav på att aktörer ska kunna verka från andra ledningsplatser än de ordinarie och bedömer att ytterligare åtgärder behöver vidtas inom området.

11 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst

11.1 En stärkt och utvecklad försvarsunderrättelseförmåga och militär säkerhetstjänst

Regeringens bedömning: Försvarsunderrättelseförmågan och den militära säkerhetstjänsten bör stärkas och utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: En god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning för Sveriges möjligheter att föra en självständig och aktiv utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelser är viktiga för att utveckla krigsorganisationen och övriga förmågor på ett ändamålsenligt sätt och för att regeringen i rätt tid ska kunna fatta beslut om exempelvis beredskapshöjande åtgärder.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Omvärldsläget har försämrats och den militära aktiviteten i närområdet ökar. Vidare är den antagonistiska hotbilden, inbegripen terrorism, påverkansoperationer och cyberhot fortsatt bred. Regeringen instämmer därför med Försvarsberedningen i slutsatsen att försvarsunderrättelseförmågan bör stärkas och utvecklas. Försvarsunderrättelseverksamheten bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga genom att information om andra aktörer kan användas för både taktiska och strategiska avvägningar och prioriteringar.

Regeringen delar vidare Försvarsberedningens bedömning att försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet måste inriktas på de behov som är av allra störst betydelse för Sveriges nationella säkerhet och för att de centrala utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska målen ska kunna uppnås.

Förmågan att agera på underrättelser är en viktig del i utvecklingen av totalförsvaret, särskilt avseende förmågan att hantera hybridhot. Den bredare hotbilden mot Sverige medför behov av att stärka samverkan mellan säkerhets- och underrättelsetjänsterna för att säkerställa en god gemensam lägesuppfattning över hela hotskalan.

Försvarsunderrättelseverksamheten måste vara organiserad på sådant sätt att den långsiktigt upprätthåller tillräcklig beredskap, kan ge förvarning och uthålligt förmår följa ett kris- eller krigsförlopp. Ett gott informations- och underrättelseläge är en förutsättning för att regeringen ska kunna agera förutseende och besluta om rätt åtgärder vid säkerhetspolitiska kriser. På så sätt bidrar underrättelseverksamheten till totalförsvarets krigsavhållande förmåga.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna samverkar med andra myndigheter inom flera sakområden. Som exempel kan nämnas Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) och Nationell samverkan till skydd mot allvarliga it-hot (NSIT) som Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten/Must

och Säkerhetspolisen deltar i. Regeringen anser att försvarsunderrättelsemyndigheterna även fortsatt bör samverka med bl.a. Säkerhetspolisen. Försvarsunderrättelsemyndigheterna bör även planera och öva för att kunna hantera en övergång till höjd beredskap.

Internationella samarbeten inom underrättelseområdet är av grundläggande betydelse för svensk underrättelseförmåga. Det är avgörande att Sverige har egna relevanta underrättelser att bidra med och att långsiktiga och tillitsfulla relationer byggs.

Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen, återuppbyggnaden av totalförsvaret och att Sverige sedan den 1 april 2019 har en ny säkerhetsskyddslag ökar kraven på och betydelsen av den militära säkerhetstjänsten. Med mer aktivitet inom Försvarsmakten och totalförsvaret ökar också exponeringen av den skyddsvärda verksamheten. Sammantaget behöver därför den militära säkerhetstjänsten stärkas och utvecklas.

11.2 Signalspaningslagstiftningen bör ses över

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2017/18:70) beslutade riksdagen att till regeringen ge tillkänna att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anfört om att regeringen bör se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter (ISP) rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178 och rskr. 2017/18:179).

Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet lämnar ett betydande bidrag på områden som är av ökande betydelse för Sveriges säkerhet. Det är samtidigt fråga om en förmåga som är beroende av särskilda tekniska och personella resurser, liksom tydliga prioriteringar. Bland annat utvecklingen i omvärlden och den återupptagna totalförsvarsplaneringen har aktualiserat behovet av en översyn av gällande signalspaningslagstiftning. Utredningen Regeringen av Försvarets radioanstalts internationella samarbete (Fö 2020:01) har fått i uppdrag att se över den del av lagstiftningen som rör Försvarets radioanstalts internationella samarbete. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

Regeringen ser även ett behov av en bredare utredning i syfte att säkerställa att Sverige har en lagstiftning som, med hänsyn till omvärldsutvecklingen och totalförsvarets förändrade behov, erbjuder ett effektivt och ändamålsenligt stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet, samtidigt som tillbörlig hänsyn fortsatt tas till enskildas personliga integritet. En särskild utredare bör under perioden 2021–2025 därför ges i uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I översynen bör ingå bl.a. frågan om rätten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen avser att återkomma i frågan. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Regeringens bedömning: De frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att bidra till totalförsvarets förmåga bör långsiktigt säkerställas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har pekat ut 18 frivilliga försvarsorganisationer vars verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Organisationerna har ett stort antal medlemmar och finns på lokal nivå i hela landet.

Inom totalförsvaret bidrar de frivilliga försvarsorganisationerna med folkförankring, förstärkningsresurser och försvarsvilja. Folkförankring och en stark vilja att försvara Sverige är en förutsättning för totalförsvarets krigsavhållande uppgift. Folkförankring bygger bl.a. på att det finns kunskap och förståelse för samhällets och totalförsvarets behov vid kriser och krig. Folkförankring förutsätter också att människor, utöver sin ordinarie sysselsättning, intresserar sig för och direkt engagerar sig i totalförsvarets verksamhet. Informationsspridning om totalförsvaret är därmed en viktig del av de frivilliga försvarsorganisationernas uppgift. De frivilliga försvarsorganisationerna utbildar sina medlemmar i syfte att stärka totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Organisationerna bedriver även ungdomsverksamhet vilket skapar förutsättningar att öka engagemanget för totalförsvaret i fler åldersgrupper. De frivilliga försvarsorganisationerna stöder också samhället med värdefulla insatser. Regeringen konstaterar vidare att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll att fylla vad gäller organisering av krigsfrivilliga.

Det frivilliga engagemanget är viktigt för den samlade förmågan i totalförsvaret. Det är därför viktigt att långsiktigt säkerställa de frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att bidra till totalförsvaret och till samhällets krisberedskap. Regeringen anser att planeringen av totalförsvaret likväl som samhällets krisberedskap bör innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv.

De frivilliga försvarsorganisationernas uppdrag grundfinansieras av statliga medel genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten. Försvarsberedningen föreslår att det görs en översyn och anpassning av de frivilliga försvarsorganisationernas finansieringsmodell, samt att de frivilliga försvarsorganisationernas ekonomiska förutsättningar tydliggörs och blir mer förutsägbara. Försvarsberedningen menar att detta ökar transparensen och ger bättre förutsättningar för den frivilliga verksamheten. Regeringen delar synen att de frivilliga försvarsorganisationerna behöver ges goda förutsättningar att bidra till totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Regeringen har under den senaste försvarsbeslutsperioden successivt ökat det bidrag som Försvarsmakten respektive MSB får nyttja för uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna, vilket har möjliggjort mer utbildning och utveckling för organisationerna. Med en utökad roll för de frivilliga försvarsorganisationerna i totalförsvaret anser regeringen att detta bidrag kommer behöva öka ytterligare inte minst för att säkerställa en långsiktigt hållbar operativ struktur för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet.

Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030 ska medlen användas för att genomföra de åtgärder som framgår av avsnitt 4 Politikens inriktning.

Prop. 2020/21:30

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2021.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag är att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021. Promemorian innehåller inte någon bedömning i fråga om behovet av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, lämpligen den 1 februari 2021.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

14 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Namnbytet från Totalförsvarets rekryteringsmyndighet till Totalförsvarets plikt- och provningsverk leder till vissa författningsändringar. Namnbytet bedöms medföra marginella kostnadsökningar för myndigheten. Dessa bör kunna finansieras inom befintliga anslagsramar. Förslaget har inte några ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag eller enskilda. Det bedöms inte heller få några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Promemorians bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Namnbytet från Totalförsvarets rekryteringsmyndighet till Totalförsvarets plikt- och provningsverk medför bl.a. att myndigheten behöver byta fasadskyltar, uppdatera sin grafiska profil och genomföra nytryck av trycksaker. Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att kostnaderna för detta ryms inom befintliga kostnadsramar. Förslaget har inte några ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag eller enskilda. Det bedöms inte heller få några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

I 110 kap. 35 § och rubriken närmast före 110 kap. 35 § görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

I 31 § görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

I 2 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 1, 3–4 a, 9, 15, 15 a och 22 §§, 5 kap. 1, 6, 7, 10, 15 och 17 §§, 7 kap. 1 §, 10 kap. 6–8 §§ samt punkterna 10 och 15 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

I 6 kap. 1 § görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

15.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2020/21:30

I 37 kap. 4 § görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

15.6 Förslaget till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151)

I 1, 2, 5, 6, 8, 11, 12, 14 och 15 §§ görs ändringar med anledning av att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet byter namn till Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

Sammanfattning av promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

I promemorian föreslås att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska byta namn till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Med anledning av förslaget behöver ändringar göras i följande lagar i vilka benämningen Totalförsvarets rekryteringsmyndighet förekommer. Lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), socialförsäkringsbalken (2010:110) och totalförsvarsdatalagen (2020:151).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Lagförslaget i promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §¹
En arbetstagare vid
Polismyndigheten,
Säkerhetspolisen, utrikesför-
valtningen, Försvarsmakten,
Fortifikationsverket, Försvarets
materielverk, *Totalförsvarets
rekryteringsmyndighet*, Försvars-
högskolan eller Försvarets
radioanstalt får med omedelbar
verkan skiljas från sina arbets-
uppgifter, om det är nödvändigt
med hänsyn till landets bästa.

En arbetstagare vid
Polismyndigheten,
Säkerhetspolisen, utrikesför-
valtningen, Försvarsmakten,
Fortifikationsverket, Försvarets
materielverk, *Totalförsvarets plikt-
och prövningsverk*, Försvars-
högskolan eller Försvarets
radioanstalt får med omedelbar
verkan skiljas från sina arbets-
uppgifter, om det är nödvändigt
med hänsyn till landets bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹ Senaste lydelse 2014:758.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dels att 2 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 1, 3–4 a, 9, 15, 15 a och 22 §§, 5 kap. 1, 6, 7, 10, 15 och 17 §§, 7 kap. 1 § och 10 kap. 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkterna 10 och 15 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller en region, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälso-tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller en region, skriftligen eller muntligen eller, om det behövs, vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälso-tillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt.

2 §²

Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är, för utredning som avses i 1 §, skyldig att vid *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att

Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är, för utredning som avses i 1 §, skyldig att vid *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han eller hon blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att

¹ Senaste lydelse 2019:890.

² Senaste lydelse 2010:448.

genomgå mönstring efter det kalenderår när han eller hon fyller tjugofyra år.

genomgå mönstring efter det kalenderår när han eller hon fyller tjugofyra år.

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

4 §³

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Kommuner, regioner och enskilda vårdinrättningar ska till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

3 kap.

1 §⁴

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper ska finnas för chefer, för specialister och för övriga.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper ska finnas för chefer, för specialister och för övriga.

3 §⁵

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* besluta att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, ska *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* besluta att han eller hon inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

³ Senaste lydelse 2019:890.

⁴ Senaste lydelse 2010:448.

⁵ Senaste lydelse 2010:448.

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* skrivas in för värnplikt.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* skrivas in för värnplikt.

Ett beslut enligt 1, 3, 4 eller 4 a § får ändras av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet som *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Ett beslut enligt 1, 3, 4 eller 4 a § får ändras av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet som *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Om en ändring av ett beslut om inskrivning innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än enligt det tidigare beslutet, krävs att den som beslutet avser godkänner ändringen. Om inte annat följer av 10 §, ska detsamma gälla i fråga om ändring av ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven till inskrivning för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

Om en ändring av ett beslut om inskrivning innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än enligt det tidigare beslutet, krävs att den som beslutet avser godkänner ändringen. Om inte annat följer av 10 §, ska detsamma gälla i fråga om ändring av ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven till inskrivning för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

⁶ Senaste lydelse 2010:448.

⁷ Senaste lydelse 2010:448.

⁸ Senaste lydelse 2010:448.

⁹ Senaste lydelse 2019:890.

Beslut om krigsplacering fattas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

Beslut om krigsplacering fattas av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, regioner, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

15 a §¹⁰

En bemanningsansvarig får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut om ändrad krigsplacering ska anmälas till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

Framställning om ändrad krigsplacering för den som är krigsplacerad i en verksamhet som är gemensam för flera bemanningsansvariga ska göras i samråd med den myndighet som regeringen bestämmer. Beslut om ändrad krigsplacering fattas i dessa fall av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

En bemanningsansvarig får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut om ändrad krigsplacering ska anmälas till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

Framställning om ändrad krigsplacering för den som är krigsplacerad i en verksamhet som är gemensam för flera bemanningsansvariga ska göras i samråd med den myndighet som regeringen bestämmer. Beslut om ändrad krigsplacering fattas i dessa fall av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:448.

Ansökningar om rätt att vara vapenfri prövas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

Ansökningar om rätt att vara vapenfri prövas av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

5 kap.

1 §¹²

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt.

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är, efter beslut av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, också skyldig att genomgå den medicinska och psykologiska undersökning som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret.

Utöver vad som framgår av andra stycket är den som fullgör värnplikt eller civilplikt, efter beslut av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller, efter myndighetens bestämmande, av annan statlig myndighet, skyldig att på anmaning lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta gäller dock inte om det finns medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning.

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt.

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är, efter beslut av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, också skyldig att genomgå den medicinska och psykologiska undersökning som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret.

Utöver vad som framgår av andra stycket är den som fullgör värnplikt eller civilplikt, efter beslut av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller, efter myndighetens bestämmande, av annan statlig myndighet, skyldig att på anmaning lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta gäller dock inte om det finns

¹¹ Senaste lydelse 2010:448.

¹² Senaste lydelse 2010:448.

Kontroll enligt tredje stycket får ske endast i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter. Vidare gäller att kontrollen får genomföras endast i den form och utsträckning som är nödvändig för det angivna syftet.

medicinska eller liknande skäl mot sådan provtagning.

Kontroll enligt tredje stycket får ske endast i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter. Vidare gäller att kontrollen får genomföras endast i den form och utsträckning som är nödvändig för det angivna syftet.

6 §¹³

Inkallelser till tjänstgöring ska göras av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, om inte regeringen föreskriver något annat.

Inkallelser till grundutbildning eller repetitionsutbildning ska sändas ut i god tid, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Detsamma gäller för en återkallelse av inkallelsen.

Inkallelser till tjänstgöring ska göras av *Totalförsvarets plikt- och provningsverk*, om inte regeringen föreskriver något annat.

Inkallelser till grundutbildning eller repetitionsutbildning ska sändas ut i god tid, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Detsamma gäller för en återkallelse av inkallelsen.

7 §¹⁴

En totalförsvarspliktig ska inställa sig till tjänstgöring enligt inkallelsen. Hinder att inställa sig ska snarast anmälas till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

En totalförsvarspliktig ska inställa sig till tjänstgöring enligt inkallelsen. Hinder att inställa sig ska snarast anmälas till *Totalförsvarets plikt- och provningsverk*.

10 §¹⁵

Ärenden om uppskov prövas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

Ärenden om uppskov prövas av *Totalförsvarets plikt- och provningsverk*.

15 §¹⁶

Ärenden om avbrott ska prövas av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, en kommun eller en region. Ärenden som avses i 14 § ska dock alltid prövas av

Ärenden om avbrott ska prövas av *Totalförsvarets plikt- och provningsverk* eller efter myndighetens bestämmande av en annan statlig myndighet, en kommun eller en region. Ärenden som avses i 14 § ska dock alltid

¹³ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁶ Senaste lydelse 2019:890.

17 §¹⁷

Om en grundutbildning avbryts sedan 40 tjänstgöringsdagar har fullgjorts, får den som fullgjort tjänstgöringen tillgodoräkna sig tiden före avbrottet, utom tjänstgöringsdagar under vilka han eller hon har varit frånvarande från tjänsten. Om det enda skälet till avbrottet är frånvaro på grund av sjukdom eller skada, behöver grundutbildningen inte fullföljas. Om den som fullgjort tjänstgöringen begär det, ska han eller hon dock på nytt inkallas till grundutbildning. I sådant fall ska *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämma i vilken utsträckning utbildningstiden före avbrottet ska tillgodoräknas.

Avbryts utbildningen i annat fall än som avses i första stycket, får ingen tjänstgöringstid tillgodoräknas.

Om en grundutbildning avbryts sedan 40 tjänstgöringsdagar har fullgjorts, får den som fullgjort tjänstgöringen tillgodoräkna sig tiden före avbrottet, utom tjänstgöringsdagar under vilka han eller hon har varit frånvarande från tjänsten. Om det enda skälet till avbrottet är frånvaro på grund av sjukdom eller skada, behöver grundutbildningen inte fullföljas. Om den som fullgjort tjänstgöringen begär det, ska han eller hon dock på nytt inkallas till grundutbildning. I sådant fall ska *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämma i vilken utsträckning utbildningstiden före avbrottet ska tillgodoräknas.

Avbryts utbildningen i annat fall än som avses i första stycket, får ingen tjänstgöringstid tillgodoräknas.

7 kap.

1 §¹⁸

En totalförsvarspliktig är skyldig att

1. se till att han eller hon inom rimlig tid kan nås av postförsändelser från *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*,

2. efter uppmaning bekräfta mottagandet av kallelser till utredning, inkallelser till tjänstgöring och beslut om krigsplacering och ta del av innehållet i sådana handlingar, samt

3. ta emot, väl förvara och efter uppmaning återlämna handlingar och utrustning som rör tjänstgöring inom totalförsvaret.

En totalförsvarspliktig är skyldig att

1. se till att han eller hon inom rimlig tid kan nås av postförsändelser från *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*,

2. efter uppmaning bekräfta mottagandet av kallelser till utredning, inkallelser till tjänstgöring och beslut om krigsplacering och ta del av innehållet i sådana handlingar, samt

3. ta emot, väl förvara och efter uppmaning återlämna handlingar och utrustning som rör tjänstgöring inom totalförsvaret.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:448.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:448.

Om en totalförsvarspliktig har kallats till mönstring eller personlig inställelse vid annan utredning enligt 2 kap., inkallats till värnplikt eller civilplikt eller ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt men utan giltigt skäl uteblir, får *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller den myndighet som *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer besluta att han eller hon på egen bekostnad ska hämtas genom Polismyndighetens försorg.

En totalförsvarspliktig ska anses ha haft giltigt skäl att utebli, om det är sannolikt att han eller hon har hindrats att inställa sig på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller av en omständighet i övrigt som den beslutande myndigheten finner utgör giltig ursäkt.

Om en totalförsvarspliktig har kallats till mönstring eller personlig inställelse vid annan utredning enligt 2 kap., inkallats till värnplikt eller civilplikt eller ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt men utan giltigt skäl uteblir, får *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller den myndighet som *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämmer besluta att han eller hon på egen bekostnad ska hämtas genom Polismyndighetens försorg.

En totalförsvarspliktig ska anses ha haft giltigt skäl att utebli, om det är sannolikt att han eller hon har hindrats att inställa sig på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller av en omständighet i övrigt som den beslutande myndigheten finner utgör giltig ursäkt.

7 §²⁰

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspliktig att till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* eller annan myndighet som regeringen eller *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

2. en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till en myndighet som avses i 6 kap. 3 § lämna upplysningar som avses i 6 kap. 5 §.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får vid vite förelägga

1. en totalförsvarspliktig att till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* eller annan myndighet som regeringen eller *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* bestämmer skriftligen lämna uppgifter som avses i 2 kap. 1 §, och

2. en arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare att till en myndighet som avses i 6 kap. 3 § lämna upplysningar som avses i 6 kap. 5 §.

¹⁹ Senaste lydelse 2014:686.

²⁰ Senaste lydelse 2010:448.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet får i särskilda fall besluta att en totalförsvarspliktig tills vidare inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt, om han eller hon

1. vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom eller henne eller avviker eller uteblir från tjänstgöringsstället och det kan antas att han eller hon inte kommer att fullgöra den värnplikt eller civilplikt som inskrivningen avser, eller

2. med hänvisning till sin anslutning till visst religiöst samfund förklarar att han eller hon inte kommer att fullgöra vare sig värnplikt eller civilplikt.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får i särskilda fall besluta att en totalförsvarspliktig tills vidare inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt, om han eller hon

1. vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom eller henne eller avviker eller uteblir från tjänstgöringsstället och det kan antas att han eller hon inte kommer att fullgöra den värnplikt eller civilplikt som inskrivningen avser, eller

2. med hänvisning till sin anslutning till visst religiöst samfund förklarar att han eller hon inte kommer att fullgöra vare sig värnplikt eller civilplikt.

10.²² Äldre bestämmelser om tjänstgöringen gäller för dem som vid lagens ikraftträdande har påbörjat utbildning enligt värnpliktslagen (1941:967), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1981:292) om hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. samt lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* får dock avkorta tjänstgöringstiden för den som påbörjat tjänstgöringen före den 1 juli 1995, om den tjänstgöringsskyldige medger det.

15.²³ Om det i en lag eller annan författning förekommer hänvisning till Värnpliktsverket eller Vapenfristyrelsen, ska

10. Äldre bestämmelser om tjänstgöringen gäller för dem som vid lagens ikraftträdande har påbörjat utbildning enligt värnpliktslagen (1941:967), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1981:292) om hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. samt lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* får dock avkorta tjänstgöringstiden för den som påbörjat tjänstgöringen före den 1 juli 1995, om den tjänstgöringsskyldige medger det.

15. Om det i en lag eller annan författning förekommer hänvisning till Värnpliktsverket eller Vapenfristyrelsen, ska

²¹ Senaste lydelse 2010:448.

²² Senaste lydelse 2010:448.

²³ Senaste lydelse 2010:448.

hänvisningen i stället avse hänvisningen i stället avse Prop. 2020/21:30
Totalförsvarets rekryterings- Totalförsvarets plikt- och Bilaga 2
myndighet. prövningsverk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §²

Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälso-tillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller

Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälso-tillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:925.

² Senaste lydelse 2019:925.

handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 37 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.

4 §¹

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess hos *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna (SÖ 1953:14–17 samt 1979:22 och 23), för uppgift om en enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess hos *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna (SÖ 1953:14–17 samt 1979:22 och 23), för uppgift om en enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.5 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 110 kap. 35 § och rubriken närmast före 110 kap. 35 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

110 kap.

*Totalförsvarets
rekryteringsmyndighet och andra
ansvariga för grundutbildning av
totalförsvarspliktiga¹*

*Totalförsvarets plikt- och
prövningsverk och andra ansvariga
för grundutbildning av
totalförsvarspliktiga*

35 §²

*Totalförsvarets rekryterings-
myndighet ska lämna
Pensionsmyndigheten de uppgifter
som behövs för beräkning av
pensionsgrundande belopp enligt
60 kap. 17 §.*

Den som är ansvarig för grundut-
bildning av en totalförsvarspliktig
enligt lagen (1994:1809) om
totalförsvarsplikt ska underrätta
*Totalförsvarets rekryterings-
myndighet* om utbetalad dag-
ersättning samt i förekommande
fall om att utbildningen har
avbrutits.

*Totalförsvarets plikt- och
prövningsverk ska lämna
Pensionsmyndigheten de uppgifter
som behövs för beräkning av
pensionsgrundande belopp enligt
60 kap. 17 §.*

Den som är ansvarig för grundut-
bildning av en totalförsvarspliktig
enligt lagen (1994:1809) om
totalförsvarsplikt ska underrätta
*Totalförsvarets plikt- och
prövningsverk* om utbetalad dag-
ersättning samt i förekommande
fall om att utbildningen har
avbrutits.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 110 kap. 35 § 2010:467.

² Senaste lydelse 2010:467.

1.6 Förslag till lag om ändring i totalförsvarsdatalagen (2020:151)

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 5, 6, 8, 11, 12, 14 och 15 §§ i totalförsvarsdatalagen (2020:151) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att ge *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* möjlighet att i sin verksamhet behandla personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret på ett ändamålsenligt sätt samt att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Syftet med denna lag är att ge *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* möjlighet att i sin verksamhet behandla personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret på ett ändamålsenligt sätt samt att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

2 §

Denna lag gäller i *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* verksamhet vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal som har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Denna lag gäller i *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* verksamhet vid behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och annan personal som har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

I de fall det anges särskilt gäller lagen även i verksamhet som bedrivs av någon annan än *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*.

I de fall det anges särskilt gäller lagen även i verksamhet som bedrivs av någon annan än *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*.

När sådan behandling av personuppgifter som avses i första stycket utförs av *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* i egenskap av vårdgivare inom hälso- och sjukvården tillämpas patientdatalagen (2008:355).

När sådan behandling av personuppgifter som avses i första stycket utförs av *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* i egenskap av vårdgivare inom hälso- och sjukvården tillämpas patientdatalagen (2008:355).

5 §

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet är *personuppgiftsansvarig* för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk är *personuppgiftsansvarigt* för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

En kommun, region eller statlig myndighet som behandlar personuppgifter med stöd av denna lag eller föreskrifter som har meddelats

En kommun, region eller statlig myndighet som behandlar personuppgifter med stöd av denna lag eller föreskrifter som har meddelats

i anslutning till lagen är personuppgiftsansvarig för den behandlingen.

i anslutning till lagen är personuppgiftsansvarig för den behandlingen.

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

6 §

Personuppgifter i *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* verksamhet får behandlas om det är nödvändigt för att

1. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret,

2. redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret,

3. säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och en lämplig placering inom totalförsvaret,

4. se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter i fråga om totalförsvarsplikten,

5. tillgodose den registrerades rättigheter och trygghet i egenskap av totalförsvarspliktig, och

6. fullgöra *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* service-skyldighet gentemot bemanningsansvariga organ inom totalförsvaret.

Personuppgifter i *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* verksamhet får behandlas om det är nödvändigt för att

1. ta fram underlag för beslut om mönstring, inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret,

2. redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret,

3. säkerställa att den registrerade fortlöpande får ändamålsenlig utbildning och en lämplig placering inom totalförsvaret,

4. se till att den registrerade fullgör sina skyldigheter i fråga om totalförsvarsplikten,

5. tillgodose den registrerades rättigheter och trygghet i egenskap av totalförsvarspliktig, och

6. fullgöra *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* service-skyldighet gentemot bemanningsansvariga organ inom totalförsvaret.

8 §

Känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för de ändamål som anges i 6 och 7 §§.

Känsliga personuppgifter får även behandlas om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförsvarspliktiges

Känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för de ändamål som anges i 6 och 7 §§.

Känsliga personuppgifter får även behandlas om det är absolut nödvändigt vid en utredning om den totalförsvarspliktiges

personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt av någon annan statlig myndighet än *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, en kommun eller region.

personliga förhållanden som görs enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt av någon annan statlig myndighet än *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*, en kommun eller region.

11 §

Tillgången till personuppgifter vid *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet*, en annan statlig myndighet, en kommun eller region ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur tillgången till personuppgifter ska begränsas.

Tillgången till personuppgifter vid *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*, en annan statlig myndighet, en kommun eller region ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur tillgången till personuppgifter ska begränsas.

12 §

Direktåtkomst till personuppgifter hos *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* får endast medges Försvarsmakten och den registrerade.

Den registrerade får endast ha direktåtkomst till personuppgifter som rör honom eller henne.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomsten enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst.

Direktåtkomst till personuppgifter hos *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* får endast medges Försvarsmakten och den registrerade.

Den registrerade får endast ha direktåtkomst till personuppgifter som rör honom eller henne.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomsten enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst.

14 §

Försvarsmakten får föra in och rätta personuppgifter om totalförsvarspåbudspliktiga i *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* informationssystem.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om

Försvarsmakten får föra in och rätta personuppgifter om totalförsvarspåbudspliktiga i *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* informationssystem.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om

Försvarsmaktens behandling av personuppgifter enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan behandling.

Försvarsmaktens behandling av personuppgifter enligt första stycket och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan behandling.

Prop. 2020/21:30
Bilaga 2

15 §

Personuppgifter ska avskiljas så att tillgången till dem begränsas när de inte längre behövs i *Totalförsvarets rekryteringsmyndighets* löpande verksamhet för de ändamål som anges i 6 §.

Personuppgifter om totalförsvarspliktiga ska avskiljas senast vid utgången av det kalenderår då den totalförsvarspliktige fyller 70 år, om inte den totalförsvarspliktige därefter har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande av personuppgifter.

Personuppgifter ska avskiljas så att tillgången till dem begränsas när de inte längre behövs i *Totalförsvarets plikt- och prövningsverks* löpande verksamhet för de ändamål som anges i 6 §.

Personuppgifter om totalförsvarspliktiga ska avskiljas senast vid utgången av det kalenderår då den totalförsvarspliktige fyller 70 år, om inte den totalförsvarspliktige därefter har en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande av personuppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Nytt namn för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet)

Remissvar har lämnats av Försvarshögskolan, Försvarmakten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Tullverket.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Totalförsvaret 2021–2025