

# ETT NYTT TOTALFÖRSVAR

VITBOK 

*Viktigare slutsatser*

*av Frank Rosenius m fl*



**KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIEN**  
The Royal Swedish Academy of War Sciences

ISBN 978-91-88581-03-7

Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2017

Grafisk produktion: Marie Brunnberg AB

© Författarna och Kungl Krigsvetenskapsakademien

# Ett nytt totalförsvar

En vitbok från KV21 (Krigsvetenskap i det 21:a århundradet)

*av Frank Rosenius m fl*

*Skriften har utgivits med välvilligt stöd  
från Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse.*

## Projektet och dess ledning

Detta häfte innehåller viktigare överväganden och slutsatser från Kungl Krigsvetenskapsakademiens projekt ”Det framtida slagfältet – Krigsvetenskap i det 21:a århundradet”, KV21.

KV21 är ett tvärvetenskapligt projekt vars genomförande har möjliggjorts med bidrag från Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse.

Projektet har pågått sedan 2015 och dess slutrapport kommer att publiceras mars 2018. Projektledningen har utgjorts av följande akademiledamöter:

Viceamiral Frank Rosenius, huvudprojektledare

Generalmajor Björn Anderson

Professor Gunnar Hult

Direktör Sven Christer Nilsson

Överstelöjtnant Tommy Jeppsson

Överste Jan Mörtberg

F d generaldirektör Lars Nylén

Överste Mats Olofsson

F d generaldirektör Peter Lagerblad

Generalmajor Karlis Neretnieks

Brigadgeneral Anders Carell

Överstelöjtnant Gunnar Magnusson

# Innehåll

Projektet och dess ledning .....	2
Förord .....	4
1. Inledning .....	5
2. Säkerhetspolitiska utgångspunkter .....	5
3. Riksdagens och regeringens totalförsvar .....	9
4. Problem och utmaningar .....	10
5. Den utvecklade krigsvetenskapen .....	13
6. Försvarsbeslut 2015 totalförsvar – analys .....	14
7. Studiens övergripande förslag till ny inriktning för totalförsvaret .....	19
8. Det civila försvaret 2030 – målbild .....	22
9. Det militära försvaret 2030 – målbild .....	27
10. Särskilda civil-militära åtgärder .....	35
11. Ekonomi och realiserbarhet .....	36
12. Sammanfattande slutsatser .....	36
Noter .....	38

## Förord

Kungliga Krigsvetenskapsakademien har i projektet KV21<sup>1</sup> analyserat vårt totalförsvaret i situationer när vi kan bli angripna – både i form av både hybridkrig och väpnat angrepp. Den sammantagna utvecklingen inom teknik, samhällsutveckling och stormakternas angreppsmetoder har i operativa spel tydligt visat att vi är på gränsen till försvarslösa om en sådan konflikt skulle drabba oss inom de närmaste åren.

Vi har idag inte ens ett rudiment till civilt försvar – cyberattacker slår ut elförsörjningen i hela landet, vilket gör att det mesta stannar i Sverige – telefonnät, mobilnät, betalningssystem, för att ta några exempel. Folk börjar svälta efter ca en vecka när livsmedelslagren är tömda. Angriparens utnyttjande av sociala media skapar panik, misstroende och uppgivenhet.

Övergår angreppet till militära insatser kommer de kvalificerade förbanden inom armén och marinen med stor sannolikhet att slås ut eller inte komma till verkan. Våra ledningssystem och robotarnas målsökare är exempel på områden där cyberinsatser och elektronisk krigföring gör systemen verkningslösa.

Det behövs ett radikalt omtag av hela totalförsvaret.

Det civila försvaret måste åter byggas upp från grunden. Det handlar om bl a ledning, motståndskraft mot cyberattacker och påverkansoperationer, månaders försörjningsberedskap samt skydd av civilbefolkningen. Kraven på åtgärder är så omfattande att det är nödvändigt med ett samordnat genomförande – en civil överbefälhavare.

Det militära försvaret måst utökas såväl avseende antal förband som deras kvalitet.

Robotluftvärn för brigaderna och fartygen är en absolut förutsättning för att skapa ett robust försvar. Detta är lika viktigt som det nu planerade robotluftvärnet med medellång räckvidd för våra flygbaser. Försvaret måste snabbt anpassa sig till den tekniska utvecklingen, särskilt inom teknikområdet obemannade farkoster. Vårt mobiliserings-system måste bli mycket snabbare. Även med dessa åtgärder krävs en ständigt gripbar försvarsgrensgemensam snabbinsatsstyrka. Personalförsörjningen är idag en annan akilleshäla. Det behövs helt enkelt mer personal.

Ett relevant totalförsvaret tar tid att åter bygga upp. Uppförbacken är brant och sannolikt inte utan svårigheter. Projektgruppens prioriteringar tidsmässigt är för det totala försvaret – civilt och militärt – ett nationellt sammanhållet cyberförsvar, för det civila försvaret en sammanhållen ledning samt för det militära försvaret luftvärnsrobotsystem för brigader, korvetter, en snabbinsatsstyrka samt uppbyggnad av personalkadern så att förbanden fylls upp och att antalet fartyg och markstridsförband kan utökas.

I denna vitbok redovisas viktigare slutsatser. En utvecklad redovisning av analyser och förslag kommer att publiceras i projektets slutrapport i månadsskiftet mars/april 2018.

Akademien framför sitt tack till Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse för generöst bidrag som möjliggjort denna studie och publicering.

Frank Rosenius  
Huvudprojektledare

## 1. Inledning

Kungliga Krigsvetenskapsakademien har sedan 2015 i projektet ”Krigsvetenskap i det 21:a århundradet” (KV21) studerat förutsättningarna för antagonistiska hot och dessas konsekvenser för det svenska totalförsvaret – såväl civilt som militärt – och lämnar förslag i ett femtonårsperspektiv. Akademiens beslut att genomföra en så omfattande studie fattades efter det att inledande analyser av Försvarsbeslut 2015 (FB15) visade att det var underfinansierat samt att både det civila och militära försvaret bedömdes som underdimensionerade.

Underlag har inhämtats bl a genom studieresor utomlands, seminarier och strategisk-operativa spel. Akademiens avdelningar har getts tillfälle att yttra sig, liksom akademien i sin helhet vid ett symposium den 18 oktober 2017. Studien har koncentrerats till det som berör antagonistiska hot mot svensk suveränitet och självbestämmande.

Studien har publicerat ett stort antal delrapporter i akademiens tidskrift och i bokform. Studiens sammanvägda överväganden och förslag – slutrapport – kommer att publiceras i en särskild bok i månadsskiftet mars/april 2018.

Här föreliggande häfte redovisar viktigare överväganden och slutsatser.

## 2. Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Sedan länge har de svenska målen för säkerheten beskrivits som att värna befolkningens liv och hälsa liksom samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rätts-säkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. En förutsättning för att kunna uppnå dessa mål är att vårt oberoende och självständighet

säkras samt att vår territoriella integritet kan upprätthållas. Detta lägger grunden för den svenska säkerhetspolitiken och ger uppgifter till försvarspolitikerna, uttryckt i mål för det militära och civila försvaret.<sup>2</sup>

Utvecklingen i Ryssland, Putinregimens syn på landets roll och dess agerande i sitt närområde, inte minst efter den olagliga annekteringen av Krim och kriget i östra Ukraina, bedöms komma att vara en stor säkerhetspolitisk utmaning för vårt land under lång tid och leder med nödvändighet till ökade krav på den svenska försvarspolitikerna i sin nationella dimension. En särskild utmaning är att kärnvapnen fått en mera framträdande roll i rysk säkerhetspolitik.

De övriga säkerhetspolitiska utmaningarna som utgör slutsatser ur studiens omvärldsanalys berör också den internationella dimensionen av vår försvarspolitik. Konflikter i efterdyningarna av klimatförändringar och sönderfallande stater, folkvandringar och terrorism kommer att ställa krav på vår säkerhets- och försvarspolitik i samarbete med andra stater och i olika internationella organisationer. I sökandet efter slutsatser för vår politik i ett långsiktigt perspektiv bör allt detta vara ett ingångsvärde. Kort sagt, att försvaret kan både verka i nationellt försvar och delta i internationell krishantering för att värna våra intressen. En analys av omvärldsutvecklingen pekar mot en genuin ovisshet om framtida utmaningar vilket understryker behovet av en försvarspolitik som ger säkerhetspolitisk handlingsfrihet nationellt och internationellt. Studien har i det följande koncentrerats till de delar av krigsvetenskapen som berör antagonistiska hot mot svensk suveränitet och självbestämmande.

Efter det kalla krigets slut inleddes en långvarig avspänning i Europa. Ett kortare

avbrott kom med Balkankrigen, men då den konflikten betraktades mer som en fortsättning på de gamla kommunistiska statsbildningarnas upplösning, påverkade det inte uppfattningen om allmän avspänning.

Europas länder reducerade sina försvarsmakter i betydande omfattning. Så även Sverige och initialt med ca 50 procent och efter hand ner till ca tio procent av den styrka som fanns vid slutet av det kalla kriget. Prognosen var att inget allvarligt skulle kunna hända inom minst tio år, en prognos som rullades framåt varje år efter sekelskiftet.

Efter det att Vladimir Putin kom till makten i Ryssland har ett successivt återtagande av militär förmåga åstadkommits. Omkring 2008 skedde ett tredebrott med Rysslands ingripande i Georgien, senare förstärkt med annekteringen av Krim, insatser i östra Ukraina samt i Syrien. Ryssland uppfattas idag utmana den västliga världsordningen och föra en expansiv säkerhetspolitik.

Konsekvenserna för Sverige uppfattades som allvarliga först i och med 2015 års försvarsbeslut som tillförde Försvarsmakten ökade resurser, följt av ytterligare resurser åren därpå.

Sammanfattningsvis kräver statsmakterna en säkerhetspolitisk inriktning som kan upprätthålla vår territoriella integritet, försvara landet, skapa handlingsfrihet att motta hjälp, i solidaritet hjälpa andra samt värna vitala samhällsfunktioner och civilbefolkningen.

Trots den ekonomiska förstärkningen 2015 blev tillskottet betydligt lägre än vad bl a Försvarsmakten krävt för att organisationen skulle vara krigsanvändbar med rimligt kort varsel. Det civila försvaret gavs en planeringsuppgift men ingen del av det ekonomiska tillskottet. I tilläggsbudgeten för 2017 förstärktes såväl det militära som civila försvaret med ytterligare medel, om än av begränsad storlek. I budgeten för 2018 har beslutats om ytterligare en förstärkning för

såväl det militära som det civila försvaret. Sammantaget bedöms nu, hösten 2017, att tillförda medel gör det möjligt att i stort uppfylla de mål som angavs i inriktningspropositionen 2015 för år 2020. Tiden efter 2020 är beroende av kommande försvarsbeslut.

## Vad hotar?

Ryssland är det land som främst och i det korta perspektivet kan utgöra ett antagonistiskt hot inom hela skalan från hybridkrigets mångfacetterade möjligheter till militärt angrepp och utnyttjande av modern teknik i vidaste bemärkelse, syftande till att påverka vår integritet och suveränitet. Hotet mot Sverige är primärt kopplat till Baltikum och ryska expansionssträvanden. Framförallt Estland och Lettland faller inom denna kategori i vårt närområde. Trots medlemskap i Nato betraktas dessa länder som svärförsvarede med svaga nationella försvar och svåra att nå med förstärkningar p g a ryska möjligheter till motverkan.

Beroende på de säkerhetspolitiska förutsättningarna kan även konflikter på Nordkalotten vara aktuella. Det kan inte uteslutas att ett allvarligare säkerhetspolitiskt klimat mellan Ryssland och Nato/USA, var helst det uppstår i världen, kan komma beröra de ryska basområdena på Kolahalvön och Nordnorge.

Det finns också andra hot. Våra internationella engagemang kan resultera i att andra parter i en konflikt vill påverka vår politiska beslutsfattning – det handlar då främst om hot inom ramen för hybridkrigets domäner – terror, sabotage, cyberattacker och påverkansoperationer.

Projektgruppen har prioriterat det som vi uppfattar vara de mest angelägna åtgärderna givet läget i vårt totalförsvar idag, nämligen ett återtagande av fundamentala förmågor inom det civila försvaret samt att skapa en



rimlig nivå på det militära försvaret. Vi har i detta skede inte särskilt studerat hot från kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel. Detta bör studeras i särskild ordning.

Hot som utgår från hybridkrigets möjligheter kan drabba hela landet. Militära insatser kan ha flera syften – kränka vår territoriella integritet, störa eller förhindra vår sjöfart och flygförbindelser, från luften anfälla viktiga totalförsvarsobjekt eller i det värsta scenariot ockupera delar av vårt landterritorium.

Det säkerhetspolitiska hotet mot Sverige i en konflikt i Baltikum utgår från antagandet att Ryssland inte kan acceptera att Nato kan utnyttja svenskt territorium i försvaret av främst Estland och Lettland. Det är således främst södra halvan av Sverige, och där primärt Östersjöområdet, som kan antas beröras tidigt i det fall Ryssland vill hindra Sverige att upplåta baser till Nato eller att alliansen ges möjlighet att utnyttja svenskt luftrum eller sjöterritorium.

En konflikt som har sin utgångspunkt kring Baltikum kommer sannolikt också att beröra Finland. I likhet med vad som gäller för Sverige bedöms Ryssland behöva hindra Nato ifrån att utnyttja finskt luftrum och sjöterritorium samt säkra utloppen ur Finska viken.

Vid en militär konflikt i Baltikum som också skulle beröra Sverige blir analys av det ryska strategiska syftet beträffande målområden och omfattning i Sverige lite enklare att bedöma än de övriga nämnda hoten. Inom KV<sub>21</sub> bedömer vi att det endast är fråga om rysk kontroll av ett eller ett par områden, främst för att kunna etablera luftvärns- och sjömålssystem och som har sådan storlek att ett rimligt försvar kan etableras runt detta/ dessa områden. Vidare utgår vi från att en sådan militär operation är beroende av tillgång till baser på ryskt territorium. Hamn

(-ar) i anslutning till området bedöms vara ett krav. Det militära syftet är att ta ett område, upprätta ett starkt försvar kring detta men inte att utvidga det mer än vad som fordras för att angriparen ska kunna verka med de stridskrafter som ska hota Nato flyg och sjötransporter i Östersjön. Studien har inte närmare berört tidsutsträckningen i en sådan operation. Ett rimligt antagande kan vara att behovet är kopplat till angreppet på Nato – när striderna där ”avslutats”, blir det en förhandlingslösning även med Sverige.

Vid en analys med ryska ögon av lämpliga landområden i Sverige i anslutning till en konflikt i Baltikum framstår Gotland, Öland och kuststräckan Karlskrona-Trelleborg som mest aktuella. Gotland erbjuder goda möjligheter defensivt och offensivt samt är lätt att avskärma från svenska förstärkningar. Södra Öland ger jämfört med Gotland något bättre förutsättningar gentemot Nato men är för angriparen svårare att försvara. Kuststräckan Karlskrona-Trelleborg ger flera möjliga infallsportar men avståndet till ryska baser ökar samtidigt som Natos möjligheter att motverka ökar. Jämfört med Gotland och Öland är förutsättningarna för svenska försvarsåtgärder mycket bättre utefter sydostkusten.

I KV<sub>21</sub>:s analys bör vi utgå från att en rysk aggression mot södra och östra Sverige kopplat till utvecklingen i Baltikum kommer att medföra stora och allvarliga konsekvenser för hela södra delen av Sverige. Militära basområden, centrala ledningen, importhamnar, kusttrafiken och storstadsregionerna kan komma att bekämpas och måste skyddas. Viktig infrastruktur som transporter, elnät och telekommunikationer i hela Sverige måste också skyddas. Huvudstadsområdet utgör ett särskilt viktigt område att skydda, både mot hybridkrigsaktiviteter och militära angrepp.

En rysk aggression mot norra Sverige kan ha som syfte att utvidga säkerhetszonen kring Kola-halvön för att försvåra Nato möjligheter att verka i detta område. Detta kan vara frikopplat från konflikter i östra Europa.

Inom KV21 anser vi, i nuvarande säkerhetspolitiska läge, det vara mindre sannolikt att en rysk operation mot vårt land skulle ha som syfte att ta stora delar av eller hela Sverige.

## Ryssland

Ryssland har byggt upp resurser med hög beredskap som snabbt kan genomföra en operation mot bl a Sverige. Rysk strategi utnyttjar en bred arsenal av optioner som förutom militära resurser även består av sådana som kan samlas under begreppet hybridkrig. Den ryska Krim- och senare Ukraina-operationen är tydliga exempel på hybridkrigets möjligheter att påverka civilsamhället i allmänhet men också mera specifikt beslutsfattandet. I arsenalen ingår bl a påverkansoperationer, cyberattacker som slår ut kraftförsörjning och telekommunikationer samt infiltratörer. Konsekvenserna kan bli att samhället lamsläs och det militära försvaret inte får det nödvändiga stöd som vår planering bygger på. Tidsmässigt bedöms ett angrepp mot Sverige vara kopplat till ryska framstötter i Baltikum och involverar därmed omgående Nato. Med hänsyn till Nato resurser måste ett sådant angrepp komma överraskande. Ett angrepp på Sverige kan vara en inledande fas i en mera omfattande operation mot Nato. Mer om detta går att läsa i KV21:s delrapport *Angrepp mot Sverige – varför och hur*.<sup>3</sup>

## Solidaritet

Försvarsbeslutet 2015 (FB15) slår tydligt fast att vi är och kommer att vara militärt alliansfria samtidigt som vi utgår ifrån att få hjälp om vi blir militärt angripna. I KV21

har vi lagt detta som grund för överväganden om den framtida försvarsinriktningen.

En annan grundläggande förutsättning för försvaret är att det inte går att se konflikter i vårt närområde som inte också skulle påverka oss. Av det skälet utgör den solidariska säkerhetspolitiken en grund för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd. Detta behöver planeras.

En återkommande fråga i debatten är hur vi ska se på detta när vi lägger fast våra strategier, således ingen allians idag men förutsätter snabba hjälpinsatser vid behov utan bindande förberedelser från något land eller organisation. I KV21 anser vi att det kommer att ta veckor innan Sverige kan räkna med någon mera omfattande hjälp. Denna hjälp kan komma från Nato eller bilateralt från USA eller Finland. Några andra reella alternativ än dessa finns inte. När det gäller Nato ska ett stort antal länder fatta beslut i konsensus – det tar tid. Vi bedömer att även om vi var anslutna till Nato eller har andra bindande förbindelser med ett enskilt land skulle militär hjälp vid en snabb händelseutveckling ta tid. Skillnaden om Sverige skulle vara medlem är sannolikt begränsade i ett inledande skede, då även ett medlemskap i Nato ställer krav på egen förmåga att klara sig själv initialt. Styrkan i ett medlemskap är att vi inom en allians är bättre förberedda samt att vi vet mer om när och hur vi får hjälp samt att vi har en långt driven gemensam planering. EU är en annan part som tidigt kommer att bli indragen i ett konfliktförlopp inom ramen för solidaritetsåtaganden, särskilt vid hybrida angrepp. Detta kan och bör planeras.

## Säkerhetspolitisk slutsats

Slutsatsen som vi i KV21 drar är att om Sverige har ett försvarskoncept som kan utmana

en rysk aggression under de inledande veckorna ökar tröskeleffekten markant. Rysk osäkerhet ökar dubbelt då man dels kan misslyckas i inledningsfasen, dels vet att Nato har optionen att hinna komma Sverige till hjälp. För den svenska regeringen ger detta samtidigt efterfrågad handlingsfrihet. Som studien visar nedan har Sverige inte en sådan kapacitet med nu rådande inriktning.

### 3. Riksdagens och regeringens totalförsvaret

De krav på totalförsvaret som Riksdagen beslutat är att ”bevara Sveriges frihet och självständighet”. ”Totalförsvaret” har i denna studie föreslagits få en vidare definition än den idag gällande.

Enligt KV21 är totalförsvaret den samhällsviktiga verksamhet som ska bedrivas i Sverige när svensk suveränitet och oberoende hotas eller angrips inom hela skalan av antagonistiska hot, i fred och under krig.

Totalförsvaret omfattar civilt försvar och militärt försvar och de samordningsfunktioner som erfordras för att civilt och militärt försvar ska kunna verka effektivt.

Totalförsvaret enligt FB15 har vid periodens slut (omkring 2020) testats i operativa spel inom Krigsvetenskapsakademien.

I KV21 konstaterar vi att Sverige klarar territoriell integritet, om än med brister inom området ubåtsskydd. Övrigt – försvar mot hybridkrig, försörjningsfrågorna vid avspärning, militärt angrepp och skydd av civilbefolkningen är områden vi inte klarar. Sverige riskerar att tidigt förlora förmågan att hantera samhällets

behov, försvara sig och hålla stånd och landet tappar fort handlingsfriheten att säkert kunna motta hjälp.

Mot denna bakgrund har vi inom KV21 gjort en bred analys av ett relevant framtida totalförsvaret med krav på förmågor att upprätthålla vår suveränitet och territoriella integritet, säkra befolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, stärka medborgarnas försvarsvilja och skapa förtroende för rikets ledning.

I strategiska termer kan detta översättas till att vårt land ska vara krigsavhållande genom ett totalförsvaret som kan hantera ett brett spektrum av hot inklusive ett väpnat angrepp. Detta innebär att våra försvarsanstängningar på ett trovärdigt sätt ska ha en sådan effekt att en eventuell angripare avskräcks – vår försvarsförmåga ska vara så hög att man riskerar att misslyckas med att nå sina operativa mål.

Med ovanstående inriktning har vi i KV21 preciserat målsättningen för totalförsvaret till att vi ska kunna

- (1) under lång tid motstå alla former av hybridangrepp i vilket inbegrips att upprätthålla territoriell integritet,
- (2) ha en försörjningsberedskap med månaders uthållighet,
- (3) avvärja de inledande faserna av ett militärt angrepp och om vi misslyckas,
- (4) försvara berörda områden och bestrida angriparens handlingsfrihet i veckor, och
- (5) därigenom tillförsäkra regeringen handlingsfrihet att ta emot militärt stöd.

Med utgångspunkt i det säkerhetspolitiska läget runt Sverige innebär kraven att det geografiskt är i första hand södra halvan av landet som sannolikt blir direkt berörd av ryska operationer. Men hotbilden är sådan att hela landet kan beröras av hela skalan av hybridkrigets effekter och hot mot vår territoriella integritet. Vi behöver vidare ha förmåga att möta militära hot mot norra Sverige kopplat till ryska operationer på Nordkalotten. Slutligen – ställer detta särskilda krav på ledning, kommunikationer och försörjningsberedskap. Vi måste vidare räkna med att angreppet inleds utan eller med kort militär förvarning.

Det finns i nuvarande säkerhetspolitiska läge inga krav på att kunna försvara landet mot ett angrepp som syftar till att invadera stora delar av eller hela landet.

## 4. Problem och utmaningar

Inom ramen för projektet KV21, om det framtida slagfältet, har ett antal områden studerats med särskild betydelse för den nationella säkerheten. De är:

- *Omvärldsutvecklingen* (ledamoten Jan Mörtberg)
- *Samhällsutvecklingen* (ledamoten Sven Christer Nilsson)
- *Teknisk utveckling* (ledamoten Mats Olofsson)
- *Den osynlige angriparen* (ledamoten Lars Nylén och Ingvar Åkesson).
- *Mental beredskap* (ledamoten Björn Körlof)
- *Angrepp mot Sverige* (ledamöterna Karlis Neretnieks (militärt) och Lars Nylén (civilt))
- *Civila försvarets ledning under kris och krig* (ledamöterna Björn Körlof och Peter Lagerblad)

- *Civila aktörers stöd till Försvarmakten* (ledamoten Bo Richard Lundgren och Ulf Wennerberg)
- *Vem skyddar civilbefolkningen?* (ledamoten Bo Richard Lundgren)
- *Sårbarheten i stamnätet – en svensk Akilleshäls* (ledamoten Bo Richard Lundgren och Ulf Wennerberg)
- *Försvarsekonomi i ett längre tidsperspektiv* (ledamoten Gunnar Magnusson)

Beträffande det civila försvaret har en samlad redovisning skett i boken *Sverige – värt att skydda*.<sup>4</sup>

Traditionellt har hoten mot landet brukat diskuteras som militära och icke-militära. Studierna visar att hoten mot samhället inte låter sig indelas på detta sätt utan att militära och icke-militära angreppsformer flyter ihop. Inre och yttre säkerhet kan inte längre ses som varandra fristående utan går mer och mer ihop. Bilden blir än otydligare av att statliga aktörer använder sig av ombud (proxies) som kan hämtas från terrorismens och den grova brottslighetens områden. Dessutom kan mer skada åstadkommas på distans som följd av infrastrukturens datorisering och system av system. Icke-militära angrepp kan uppnå effekter som är i nivå med ett väpnat angrepp. Vidare måste vi utgå från att ett väpnat angrepp kommer att kombineras med icke-militära angreppsformer.

I KV21 har vi som tidigare nämnts avgränsat framställningen till främst de hot som specifikt kan äventyra vår nationella suveränitet och självbestämmande, dvs antagonistiska (fientliga) hot. Om samhällsresurserna koncentreras mot dessa hot görs i KV21 bedömningen att vi också klarar andra hot av lägre grad.

Utvecklingen inom IT, kommunikation och medier har haft – och har – en omvälvande påverkan på många områden. Denna

utveckling rör enskilda människors liv men också företags, myndigheters och organisationers verksamhet. Mediamarknaden har genomgått och genomgår en drastisk förändring något som påverkar förutsättningarna för ett psykologiskt försvar. Vi står inför mycket stora omvälvningar med ökad robotisering av såväl varor som tjänster. Arbetsmarknaden kommer att påverkas. Vi är på väg mot en ny industriell revolution. I ett framtidsperspektiv leder utvecklingen både till positiva och negativa effekter för den civila beredskapen. Genom tekniken förbättras våra möjligheter att värna vårt land. Samtidigt ökar sårbarheten för cyberangrepp på ett antal samhällsviktiga system. Stödet till Försvarsmakten blir då svårare. Cyberförsvaret blir allt viktigare.

Hybridkriget berör i första hand cyberhot, terrorhot och destabiliseringshot. Hybridkrigshoten har nyligen behandlats av EU. Kommissionen påpekar att definitionen av hybridhot varierar och måste vara flexibel eftersom hoten hela tiden förändras. Hybridkrigshotet ses som en blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet för att uppnå politiska mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring.

Det hot som inryms i begreppet hybridkrig visar att traditionellt tänkande om militärt angrepp utgör en alltför snäv tankeram. Själva begreppet väpnad konflikt inrymmer en komplex frågeställning som inte minst berör övergången mellan fred och krig och hur folkrättsliga regler och nationell beredskapslagstiftning ska utformas för att ge rättslig grund för agerande även när inte en ren militär konflikt är för handen. Detta gör att tänkande om totalförsvar måste ta sin utgångspunkt i dessa nya och komplexa förutsättningar. Hybridkriget gör hotbilden än mer komplex och gör övergången mellan fred och krig mer dunkel och svårbemästrad

än tidigare. Ett totalförsvar som ska bemästra detta hot måste byggas med delvis andra förmågor än de vi varit vana att förknippa med totalförsvar. Gränslinjen mellan militärt försvar och civilt försvar tenderar att bli diffus i den nya hotbilden. En konsekvens av detta är att exempelvis upprätthållande av territoriell integritet, som är en militär uppgift, överbryggas denna gränslinje genom hot från civila eller paramilitära aktörer.

Cyberutvecklingen har belysts i tre olika studier. Av dessa studier framgår att samhället har omdanats i grunden de senaste decennierna. IT-tjänster och mobil kommunikation ligger idag till grund för vitala samhällsfunktioner. I ett framtidsperspektiv kommer denna utveckling att förstärkas ytterligare. Cyberrymden är definitivt ett nytt stridsfält och cyberhoten utgör ett av de allvarligaste hoten som påverkar både militärt och civilt försvar. Cyberattacker kan vara självständiga attacker, ett led i ett väpnat angrepp eller del av ett hybridangrepp. Ett exempel på vilken vikt omvärlden tillmäter detta hot är att i Israel är ca 12 000 personer sysselsatta inom cyberförsvaret, en siffra som även inkluderar verksamhet som avser offensiva operationer.

Militärteknikens utveckling visar, vid sidan av det som tidigare berörts inom ramen för hybridkriget, på några områden som redan har och enligt vår bedömning kommer att få ökat inflytande på krigföringen. Bland de viktigaste är obemannade plattformar för övervakning och verkan, precisionsbekämpande system samt förmåga att störa och vilseleda.

Utvecklingen inom området obemannade plattformar medger att vi kan övervaka och i viss mån verka med vapen från plattformar som är billigare att tillverka än dagens bemannade system samt, lika viktigt, begränsar behovet av alla de stödfunktioner som följer av att hålla personal i fält. Det blir enklare

att organisera ett övervakningssystem som kan verka 24/7,<sup>5</sup> en förmåga som är särskilt betydelsefull för ett försvar som fordrar mobilisering. Särskilt intressant att följa är utvecklingen av ”svärmar av samverkande obemannade system” som kan komma att förändra förutsättningarna för såväl verkan som skydd.

Utvecklingen inom precisionsbekämpande system får kanske den största effekten för våra kvalificerade system, stridsvagnar, korvetter, stridsflygplan och baser, vilka alla riskerar att slås ut utan mycket kvalificerade luftförsvarssystem och motmedel. Utvecklingen bedöms accelererande till angriparens fördel för alla system om vi inte finner adekvata motmedel. Det svenska försvaret står idag i flera avseenden utan sådana förmågor. Ledtiderna för att ta fram mark-, sjö- och luftkoncept som bättre balanserar teknikutvecklingen är visserligen långa, men mycket finns redan operativt hos stormakterna.

Förmåga att störa eller vilseleda är en viktig del av en angriparens strategi. Förutom att få oss att fatta fel beslut kanske det allvarligaste är att våra kvalificerade vapen som robotar, målsökarfunktioner i granater samt kommunikationslänkar mellan vapenbärare och robotar störs ut och missar sina mål. Även vi ska naturligtvis utnyttja detta i vårt försvarskoncept. Men studien konstaterar att vi har tappat den kompetens vi hade tidigare, vilket riskerar att vi ”inte vet att vi inte vet”.

Terroristhotet är komplext och ändrar sig ständigt. Den drivande kraften varierar och det finns inte bara en profil på utövarna av terrorism. Terrorhandlingar kan vara mer isolerade händelser, men kan också vara omfattande och utföras på flera platser som en del av ett väpnat angrepp eller ett hybridangrepp.

Påverkansoperationer i destabiliserande syfte mot vårt land är ett hot mot den na-

tionella säkerheten. Med detta förstås att någon rubbar och försvagar den politiska, militära, ekonomiska, rättsliga och sociala stabiliteten i vårt land. Destabilisering handlar om att underminera befolkningens förtroende för det politiska systemet, statsledningen, rättssystemet och myndigheterna. Detta åstadkoms genom att skapa rädsla, otrygghet, osäkerhet och att underbygga och förstärka motsättningar mellan olika grupper i befolkningen och mellan olika delar av landet. Tecken på organiserad sådan verksamhet med bas i Ryssland har blivit allt tydligare det senaste året.

Globaliseringen har inneburet att samhällsviktiga system sammankopplas mellan länder. Dessa system blir därmed mer sårbara för avbrott och störningar. Globaliseringen har vidare medfört att det utländska ägandet av det svenska näringslivet har ökat, vilket ställer förändrade krav på hur den civila beredskapen ska kunna säkerställas.

Energiförsörjningen är i många avseenden avgörande för hur samhället fungerar. Energisystemen i Sverige är mycket sårbara. Elförsörjningen är ett sådant exempel även om det sker en utveckling mot ett mer redundant system. Stamnätet är dock en särskild akilleshäla. Olja är en avgörande strategisk produkt för att Sverige ska fungera civilt och militärt. Import av olja till Sverige sker uteslutande sjövägen och i princip all oljedistribution inom Sverige sker genom kustsjöfart. Vidare bör noteras att den svenska raffinaderiverksamheten på västkusten för närvarande importerar en betydande del av råoljan från Ryssland, vilket blir problematiskt vid en säkerhetspolitisk kris i Östersjöområdet. En beredskapslagring sker för fredstida kriser, men inte för en krigssituation.

Ledning av viktiga samhällsverksamheter under de förhållanden som de moderna hoten utgör ställer krav på väl definierade uppgifter, mandat och en planering för den offentliga



ledningen på de tre viktiga samhällsnivåerna, centralt, regionalt och lokalt, liksom väl övade ledningsresurser. De principer som nuvarande krisberedskap bygger på är inte ändamålsenliga varken för hybridkrigföring, höjd beredskap eller vid väpnat angrepp. Vårt militära försvar har en avsevärt mindre omfattning än under det kalla krigets tid och kräver för att kunna verka ett säkert och kvalificerat stöd från det civila samhället inom flera viktiga områden, inte minst försörjning och sjukvård. Samtidigt visar våra studier att det civila samhället i hög grad kännetecknas av principen ”just-in-time” och är i väsentligt högre grad än tidigare beroende av att marknaden fungerar, en marknad som drivs på företagsekonomiska grunder och i princip utan åligganden att se till andra beredskapskrav än företagets egna behov. Försvarsmaktens behov måste planeras och övas i fred och resurser avdelas.

Den livsnödvändiga försörjningen måste också säkerställas då den nationella säkerheten hotas. I det senaste försvarsbeslutet anges en uthållighet på 5-10 dagar. Det måste anses vara för lite. Med kravet på det militära försvarets uthållighet vid en väpnad konflikt som vi i KV21 anser måste vara i storleksordningen en månad, blir kravet för samhällets uthållighet längre – månader.

För närvarande finns ingen planering för befolkningsskydd och räddningstjänst i krig. Det finns inte någon planering för skyddsrumbyggnad och inte heller någon utrymningsplanering. Det befintliga skyddsrumbeståndet besiktigas i begränsad utsträckning och brister åtgärdas inte. Dagens räddningstjänstpersonal är inte utbildad för krigssituationer, vilket bl a innebär att man inte övat insatser i raserade hus och inte heller har någon vana vid att hantera stora skadeutfall.

Ett väpnat angrepp utgör fortfarande det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet.

I den ovan nämnda delrapporten *Angrepp mot Sverige – varför och hur* har olika scenarier för hur ett angrepp skulle kunna ske analyserats. Gemensamt för de refererade scenarierna är ryska insatser mot begränsade områden i Sverige av strategiskt värde för att förhindra Nato att bistå de baltiska länderna. Scenarierna pekar på den ryska förmågan att åstadkomma snabba och överraskande förlopp. Förmågan att med precision på långt avstånd bekämpa fasta installationer och militära anläggningar finns också. Om det sker krigshandlingar i Östersjön eller om Sverige berörs av krigshandlingar måste vi räkna med att hela vårt samhälle påverkas.

## 5. Den utvecklade krigsvetenskapen

Krigsvetenskap har historiskt definierats att handla om krig, krigföring och utnyttjande av militära resurser. Vår slutsats i KV21 är att krigsvetenskapen i det 21:a seklet har fått en utvidgad dimension – en fientligt sinnad stat kan försöka betvinga en annan stat på ett annat/andra sätt än med hot om eller genomförd klassisk militär aggression, nämligen ”elektroniskt”.

Alla stora strategiska tänkare genom tiderna har pekat på vikten av vilseledning, terror och sabotage. Det som vi i KV21 anser nytt är att samhället sedan sekelskiftet är på väg in i ett teknikberoende som innebär helt nya sårbarheter än tidigare. Ett modernt välutvecklat samhälle som Sverige kan i princip få att sluta fungera genom insatser som går under samlingsbegreppet hybridkrig och där ”cyberangrepp” utgör den nya och avgörande ingrediensen. Till detta kan läggas biologisk och kemisk krigföring inklusive kärnvapenhot, som dock inte är nya men kan ses som en del av hybridkriget.

Det är en utveckling som precis startat, och vår bedömning är att detta förhållande

kommer att accelerera och vara en dimensionerande faktor inom krigsvetenskapen många år framöver. Detta gör att vid övervägande om vårt totalförsvaret måste man väga in hela skalan av åtgärder en antagonist kan tänkas ha i sin arsenal. Allt från påverkansoperationer, cyberattacker, terror och sabotage, biologiska- och kemiska insatser, kärnvapenhot, kränkningar av vår territoriella integritet till sjöss och i luften, blockadåtgärder mot vår försörjning samt väpnat angrepp. Och det kanske viktigaste – alla delar kan ingå i varandra eller vara enskilt förekommande men inom ramen för en övergripande plan.

Genom att vidga begreppet krigsvetenskap att omfatta ovanstående vill vi i KV21 ge en breddad syn på vad ett totalförsvaret ska klara av när det gäller fiendliga hot, vilket ger en ny och annan dimension på ett antal frågeställningar, som ledning i kris och gråzonslägen, utnyttjande av polis, militär och kustbevakning i gråzonslägen, territoriell integritet och resurser för trygghet av import- och kustsjöfart, civil och militär försörjningsberedskap, sjukvård i kris och krig m m.

Vår entydiga slutsats i KV21 är att om inte Sverige får ett totalförsvaret som hänger ihop från fred till öppet krig möjliggör vi ett antal angreppsformer som kan hota vår suveränitet. Ett ofullständigt civilt försvar som inte klarar de nya hoten innebär att det militära försvaret inte kommer att fungera, oavsett vilka vapensystem vi anskaffar.

## 6. Försvarsbeslut 2015 totalförsvaret – analys

Mot bakgrund av FB15 och de utmaningar som i KV21 identifierats för det närmaste decenniet har Kungl Krigsvetenskapsakademien

inom ramen för projektet analyserat styrka och svagheter avseende idag gällande inriktning för totalförsvaret. Analysen har gjorts genom ett antal seminarier samt kris- och krigsspel.

### Totalförsvaret – analys av den militära delen

Oaktat de senaste ekonomiska tillskotten föreligger det osäkerheter kring försvarsbeslutets målpuppfyllnad vid periodens slut 2020. Försvarsmaktens prognoser pekar på brister både materiellt och personellt. Det pågår en intensiv debatt kring dessa brister och regeringen har tillskjutit ytterligare medel i budgeten för 2018 och framåt för att begränsa bristerna. Vår bedömning i KV21 är att man, med nyligen beslutade tillskott för hela totalförsvaret, kommer närmare målpuppfyllnad av 2015 försvarspolitiska inriktning men med tveksamhet rörande personalförsörjningen.

När vi i KV21 analyserar försvarets förhållanden enligt FB15 och med tidshorisonten 2020–2030, har projektet valt att utgå från att försvarsbeslutets inriktning har kunnat verkställas i princip fullt ut och med en viss teknikutveckling, d v s tillräckliga medel har tillförts. Med detta synsätt har vi möjlighet att bedöma hur FB15:s inriktning helt finansierad svarar mot morgondagens problem och utmaningar. Enligt vår bedömning är detta ett viktigt mått på hur kommande försvarsbeslut bör inriktas – en förlängning av FB15 eller något annorlunda.

Vi har valt att analysera det nuvarande försvaret genom att jämföra det med två andra och helt olika försvarsstrukturer. Detta för att skapa en breddad analys.

De tre strukturerna konstruerades med tydligt åtskiljbara försvarspolitiska inriktningar och benämns i det följande:



- Försvarsmaktskoncept 2015 – läget i tids-  
spannet 2025–2030
- Försvarsmaktskoncept Värnpliktsförsvaret  
– ny struktur omkring 2030
- Försvarsmaktskoncept Teknikförsvaret – ny  
struktur omkring 2030

De båda senare koncepten är utrerade till sin natur och skiljer sig således från FK15 som gäller dagens försvarsmakt men framskriven mot 2030. Alla tre bygger på en ekonomi motsvarande dagens nivå och bedömts mot en angripare med ryska kapaciteter i samma tidshorisont.

Observera dock att de har rubricerats som ”koncept” då vi inom KV21 inte har haft ambitionen eller underlag för att kunna presentera strukturer med den detaljeringsgrad som Försvarsmakten levererar till regeringen.

Värderingen av koncepten har gjorts mot kriterier lika för alla tre koncepten.

Det första konceptet ”Försvarsmaktskoncept 2015” innehåller i princip en organisation enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2015 och en operativ inriktning i enlighet med Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin 2016 (”undvika att förlora ensam, vinna tillsammans med andra”).

Den operativa inriktningen ska inledningsvis vara att med flyg- och marinstridskrafter bjuda en angripare motstånd, skydda egen mobilisering och styrketillväxt, och slå mot angriparens särskilt sårbara moment (överskeppning, etablering). Därefter ska man övergå till att tillfoga angriparen förluster, fördröja hans utbredning och förneka honom handlingsfrihet, men med villkoren att angriparen inte ska ges möjlighet att avgöra och att eget stridsvärde i huvudsak ska bevaras. Först när hjälp utifrån kunnat tillföras och kan bli effektiv ska ambitionsnivån höjas

till att slå och besegra angriparen och att slutligen avgöra till vår fördel.

Genom ett utvecklat och fördjupat samarbete i fred med grannländer skapas förutsättningar för samverkan i kris och krig. Genom förberedda arrangemang för världsstöd och för ledningssamverkan, samt genom interoperabilitet och samövningar, sänks också ribban för frambasering och annan samverkan med andra länder i kris och krigslägen.

Det andra konceptet ”Värnpliktsförsvaret” handlar närmast om en stor nationell folkmilis, som uthålligt genomför en asymmetrisk kamp i syfte att höja priset för angriparen och nöta ner hans stridsvilja. Konceptet bygger på mobilisering av ett stort antal mindre enheter, stridssättet företrädesvis eldöverfall/överfall. Strid mot en överlägsen angripare ska i det längsta undvikas. Den operativa idén är att uthålligt överleva och tillfoga angriparen smärre förluster som över tiden blir avsevärda, hålla honom i osäkerhet, och nöta ner stridsviljan till den grad att angreppet upphör.

Marin- och flygstridskrafterna är i detta koncept, utöver ubåtar, blygsamma och inriktas i första hand på uppgifter i fred och kris, samt på att under ett krigs inledningsfas köpa tid åt arméns mobilisering och försena angriparens etablering på svensk mark genom att insättas tidigt och kraftsamlat. Ett förstärkt ubåtsvapen utnyttjas över tiden för att försvåra angriparens transporter på Östersjön.

Det nationella perspektivet är i detta koncept närmast övertydligt och näst intill självförsörjande/självtilräckligt, utan några betydande internationella kopplingar. Det är i detta koncept en uttalad målsättning att Sverige själv ska kunna svara för en trovärdig avskräckning genom förmåga till segt och uthålligt motstånd över hela landets yta.

Det tredje konceptet ”Teknikförsvaret” beskriver en försvarsmaktsstruktur med en strategisk inriktning som har ett tydligt internationellt perspektiv, har behov av avancerade teknologier, som ger trovärdig avskräckning genom högteknologisk bekämpningsförmåga över hela ytan och med hög momentan effekt.

Den operativ-strategiska idén är att ett angrepp på Sverige snabbt ska mötas med ett kraftfullt motslag som markerar att det är krig, som ger angriparen kännbara förluster och som därtill medvetet eskalerar konflikten till en nivå där den inte kan ignoreras av omvärlden. Eftersom Sverige inte kommer att starta konflikten måste vi kunna ta emot och överleva angriparens inledande angrepp, för att därefter kunna utdela ett kännbart motanfall. För detta krävs ett mycket gott egenskydd.

Strukturen är högteknologisk och personalsnål. Verkansförbanden, sensorförbanden och ledningsorganen bemannas främst med heltidsanställd personal med värnpliktiga som komplement för större uthållighet.

De tre koncepten har värderats mot de scenarier som beskrivs i boken *Angrepp mot Sverige* samt ett Nordkalottensscenario. Värderingen gav vid handen att samtliga koncept har olika styrkor och svagheter och att inget av koncepten utan betydande utveckling kan läggas till grund för det militära försvarets utformning i ett längre perspektiv (år 2030).

Brister i antal kvalificerade förband – olika för de tre koncepten – tillsammans med brister i våra förvarningssystem, logistikfunktioner och samhällets nödvändiga stöd, medför att inget av koncepten kan mer än att störa den ryska tilltransporten och verksamheten i etableringsområdet.

Inget av koncepten har inför ett förestående angrepp en god förmåga att tvinga fram röjande åtgärder från Rysslands sida och

därigenom begränsa överraskningseffekten. Inget av koncepten möjliggör att förlorad mark kan återtas. Alltför få kvalificerade förband innebär att vi får luckor i luft-, sjö- och markförsvarskoncepten. Konsekvensen blir att vi ökar angriparens handlingsfrihet samt att vi mycket snabbt får problem med egen uthållighet. Antalsbristerna måste också ses i krigets realiteter – förluster, stridsskador och reparationstider samt behov av återhämtning och inte minst ett behov av reserver. På taktisk nivå bedöms sådana kunna skapas, dock blir det betydligt svårare om ens möjligt på operativ nivå och direkt olösbart på den strategiska dito. Det ska här påminnas om att i alla militära konflikter har tillgången på reserver oftast spelat en central roll för att åstadkomma ett avgörande eller att avvärja ett nederlag.

Genomförda spel visar vidare att vitala systemkomponenter som stridsvagnar, korvetter och flygplan i bas riskerar att slås ut tidigt på ett svagt luftförsvaret och svårigheterna att snabbt sprida materielen.

Med konceptet ”2015” klarar vi eventuellt att ta emot utländsk hjälp om vi avstår från att försöka påverka angriparen i av honom besatta områden. Konceptet ”Värnpliktsförsvaret” skapar militär närvaro över hela landet men kan knappt störa angriparens inledande operationer och hindra honom att ta begränsade delar av landet samt kan inte säkerställa förmågan att på ett organiserat sätt ta emot hjälp. Konceptet ”Teknikförsvaret” kan sannolikt orsaka angriparen inledande förluster men uthålligheten är låg och frågetecknen finns kring om konceptet är ekonomiskt realiserbart på de nivåer som vi i KV21 har haft som arbetshypotes.

Tre geografiska områden utmärker sig som extra svår försvarade – Gotland och (södra) Öland samt de övre delarna av Norrland – och kräver därför speciella åtgärder. De båda södra områdena är lätta att nå från

Kaliningrad och båda områdena har också godtagbar hamnkapacitet (Slite respektive Degerhamn) för en sådan operation. För svensk del och utgående från FB 2015 måste vi utgå från att efter att ett angrepp inletts har vi stora problem med att tillföra förstärkningar och underhållsresurser till Gotland på grund av rysk motverkan. Till de norra delarna av Sverige kommer vi att ha svårt att koncentrera stridskrafter med hänsyn till långa avstånd och känsliga förbindelser. Sammantaget innebär hotbilden att vi måste kunna verka över stora områden vilket ställer krav på både rörlighet och antal.

Försörjningsfrågor som sjukvård, drivmedel och livsmedel kan tidigt komma att försvåra eller till och med omöjliggöra Försvarsmaktens verksamhet, särskilt i dessa områden. En annan utmaning som inget av koncepten kan hantera är om angriparen väljer att försöka avskära vår import/export.

KV21:s spel visar vidare att förband som mobiliserar och måste uppmarschera inte kan leverera effekt förrän efter flera dagar, även i ostörd miljö. Markstridskrafterna kan därför vid ett överraskande angrepp inte genomföra tidiga insatser med brigader för att påverka en angripares etablering på svensk mark. Samma problem uppstår för de delar av marinen och flygvapnet som bemannas med värnpliktiga. Läger man till att angriparen därutöver stör tilltransporter och uppmarsch, skapas begränsningar för den operativa planeringen.

Vi i KV21 finner att den militära förmågan måste utvecklas i betydande grad avseende effekt. Detta måste lösas både genom högre kvalitet och genom fler förband för att uppnå en tröskel som kan avhålla Ryssland från att angripa vårt land. Och om så ändå sker göra det möjligt att med rimlig säkerhet kunna ta emot hjälp för att med stöd av andra avvärja angreppet.

Vi gör bedömningen att nuvarande inriktning enligt försvarsbeslut 2015 bör utgöra utgångspunkt för den framtida utvecklingen främst för att undvika riskfylld transformering i ett säkerhetspolitiskt känsligt läge, men att totalförsvarets målsättning och medel måste revideras och tillföras nya förmågor och fler förband.

## Totalförsvaret – analys av civila delar

I början av 2000-talet utvecklades i stort hela det civila försvaret. Istället prioriterades krisberedskapen dvs beredskap för olika typer av olyckor och katastrofer. Planeringen och åtgärder för en krigssituation var inte aktuell längre. I försvarsbeslutet 2015 beslutades att återuppta en planering för den civila delen av totalförsvaret. Prioritet gavs åt uppgiften att stödja Försvarsmakten. De två övriga målen att skydda civilbefolkningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna prioriterades inte. Några särskilda ekonomiska medel avdelades inte för detta ändamål. I tilläggsbudgeten för 2017 avdelades dock 100 miljoner kronor av regeringen för denna planering. I budgeten för 2018 avdelas ytterligare ca en miljard för att påbörja uppbyggnaden av ett civilt försvar.

Framtida hot och även de som finns idag visar på civilbefolkningens utsatthet, särskilt i våra storstäder. Sverige är ett litet land med begränsade resurser.

Det innebär att samhällets totala resurser måste kunna användas på ett effektivt sätt vid såväl hybridkrigföring som väpnat angrepp. Det kräver ett nytt tänkande vad gäller såväl ledning som skyddet av samhällets funktioner och civilbefolkningen.

De styrkor och svagheter som dagens civila försvar uppvisar är analyserade inom KV21 och återfinns i boken *Sverige – värt att skydda*.<sup>6</sup> I det följande beskrivs dessa kortfattat relativt de krav som bör ställas på det framtida civila försvaret.

Generellt finner vi inom KV21 att samhällets robusthet, uthållighet och omställningsförmåga är svaga. Inte heller beaktade är problem som uppstår i en gråzon vid hybridkrigföring. Dagens beredskapslagstiftning är inte tillräckligt flexibel för att hantera dessa problem. Till detta kommer att både planeringssystemet och befolkningsskyddet idag är outvecklat. För att hantera såväl dagens som morgondagens problem finner vi inom KV21 att myndighetsstrukturen inom det civila försvaret är splittrad. Dessutom har vi ingen utbyggd och samordnad organisation för psykologiskt försvar. Inom cyberområdet är sårbarheten betydande, både tekniskt och påverkansmässigt, samtidigt som elförsörjningen är mycket sårbar.

En styrka är att Sverige har en gedigen tradition att bygga på vad gäller totalförsvar, även om kunskaperna minskat sedan börjat av 2000-talet. Likaså ökar medvetenheten på olika håll i samhället om cyberhotet, påverkansoperationer och terrorhot. Även krisberedskapens utveckling är positiv för krigsberedskapen.

När det gäller vårt lands försörjning är det ur beredskapssynpunkt problem med ett ökat utländskt företagande och ägande inom landet. Sårbarheten i vitala försörjningsflöden har dessutom ökat. Till detta ska påföras den låga graden av självförsörjning vi har inom områdena livsmedel och olja, allra helst som våra beredskapslager för en krigssituation är avvecklade.

Positivt är dock att när vår försörjningsberedskap ska utvecklas, så sker det med ett starkt näringsliv som bas.

När det gäller terrorhotet ser vi inom KV21 att en dålig integration i det svenska samhället skapar utanförskap och sociala risker med grov kriminalitet som följd, vilket också kan leda till terrorhandlingar styrt av annan stat eller organisation. Vår förmåga att inom underrättelseområdet detektera, verifiera och reagera på sådana handlingar behöver förstärkas. Ser vi till de viktigaste aktörerna att möta omfattande terrorhandlingar, Polisen och Försvarsmakten, bedömer vi det nödvändigt med en högre grad av samordning av de samlade resurserna.

Dagens ledningsprincip som utgår från krisberedskap har vi inom KV21 funnit otillräcklig för en krigssituation, både under ett gråzonsläge och vid ett väpnat angrepp. Ledningen på central nivå är därvid inte ändamålsenlig. Likaså är länen för små för ledning på regional nivå och storstädernas ledning inte tillräckligt stark. Positivt är att övningar med inriktning på totalförsvaret har börjat genomföras.

När det gäller stödet till det militära försvaret går processen mellan Försvarsmakten och civila aktörer om behovet av och möjligheter till stöd långsamt. I dagsläget saknas instrument för att säkerställa erforderligt stöd till Försvarsmakten från samhället. Det går att förutse problem vad gäller sjukvård, drivmedelsförsörjning och transporter.

En grundläggande inställning finns dock att samhällets samlade resurser ska utnyttjas på ett effektivt sätt för försvaret av vårt land. Det är positivt.

## 7. Studiens övergripande förslag till ny inriktning för totalförsvaret

### En ny strategisk inriktning

Kungl Krigsvetenskapsakademien och KV21-projektet har inte kapacitet att ta fram underlag för detaljerade förslag kring det framtida totalförsvaret. Vi har därför valt ambitionsnivån ”koncept”. Med detta avses en skiss till framtida totalförvarsstruktur. Vi behandlar inte enskilda system i detalj utan koncentrerar framställningen till principiellt viktiga områden av betydelse för effekt, uthållighet och operativ relevans.

Den nuvarande militära strategin har en låg ambitionsnivå – den fastslår som princip att vi ska invänta hjälp. I avvaktan på detta ska vi agera så att vi inte förlorar. Eftersom vi måste räkna med att hjälpen dröjer då vi är militärt alliansfria, ger det en angripare handlingsfrihet under lång tid – veckor. Vi anser detta vara en för låg strategisk målsättning då den i praktiken nivellerar av regeringen efterfrågad tröskeleffekt och handlingsfrihet. Vi utgår från att regeringens och riksdagens inriktningsbeslut avser en högre ambition.

Kopplar man svensk förmåga mot den hotbild som beskrivs i boken *Sverige – värt att skydda* samt boken *Angrepp på Sverige* har vi i KV21 konstaterat att det krävs en ny inriktning för vårt totalförsvaret om vi ska nå en acceptabel tröskeleffekt.

Försvarsbeslut 2015 koncept bör därför omprövas och en till omständigheterna anpassad ny strategisk inriktning läggas fast.

Denna nya inriktning måste ta hänsyn till att Sverige är ett till ytan stort land med

begränsade resurser. Vi behöver hitta en rimlig balans mellan kvalitet och kvantitet. Vi behöver vidare beakta de historiska erfarenheterna av fördyringar och söka ”smarta” lösningar. Inom KV21 har vi vidare antagit att Sverige på sikt kan öka försvarsanslaget mot de nivåer som gällde under det kalla kriget. En sådan ökning i förhållande till idag är nödvändig om Sverige på ett trovärdigt sätt ska kunna nå en grundläggande försvarsförmåga som ska kunna svara mot olika tänkbara situationer i ett längre perspektiv.

Vi i KV21 föreslår tre generella och tydliga mål för vår inriktning för totalförsvaret

- (1) Angrepp mot vår suveränitet och självbestämmande utgör planeringsgrund för alla delar av totalförsvaret,
- (2) I gråzonslägen är målsättningen att ha hög motståndskraft och uthållighet inom hybridkrigets alla områden, samt
- (3) Vid väpnat angrepp är målsättningen att förhindra angriparen att nå sina operativa mål och att totalförsvaret ska ha en sådan uthållighet att hjälp utifrån blir meningsfull.

Beträffande uthållighet vid ett väpnat angrepp anser vi att storleksordningen en månad kan vara en rimlig ansats för de kvalificerade förbandens försvarsstrid och månader när det gäller försörjningsberedskapen. Tiden bottenar i den bedömning studien gjort av tidsförhållanden för relevant militärt understöd från andra länder.

Vi benämner ny inriktning för totalförsvaret för ”Totalförsvarskoncept 2030 (TF30)”.

## Strategiska fokusområden – teknik

Som tidigare konstaterats har tekniken nått en nivå som blir helt avgörande för försvarseffekten, vilket vi måste förhålla oss till. I det följande ges en sammanställning av de resultat och slutsatser vi inom KV21 kommit fram till med fokus på framtida försvarsförmågor – med en huvudvikt på militära förmågor men med relevans även för det civila samhället och dess uppgift att trygga samhällets flöden.

Vi har funnit ett antal teknikområden högre prioriterade än andra för försvarets förmåga sett mot 2030. Dessa redovisas nedan och finns närmare analyserade i KV21:s bok *Det digitaliserade försvaret*.<sup>7</sup>

I projektet KV21 är vi övertygade förespråkare för att teknologi och teknik är, och kommer att förbli, styrande för hur stormakterna utvecklar sin offensiva såväl som defensiva förmåga. I den säkerhetspolitiska omvärld som Sverige befinner sig blir det därför nödvändigt även för små stater att analysera förutsättningarna för att skydda sig, men också för att kunna möta en potentiell aggression med adekvata medel och metoder.

Vi bedömer att nivån på Sveriges välstånd är avhängigt en fortsatt framskjuten position avseende kunskap och innovation, varför fredssamhället fortsatt kommer att utvecklas mot bl a ökande digitalisering, automation och nya produktionsmetoder. Ett totalförsvar, som bygger på en nära och sömlös samverkan mellan de militära och civila delarna, skulle med stor sannolikhet inte bli trovärdigt om det militära försvaret inte tog i beaktande den tekniska utvecklingen. Samordningen med ett högteknologiskt samhälle med stort behov av skydd av flöden på alla nivåer, kräver ett högteknologiskt försvar, militärt och civilt.

En påtaglig skillnad mot krig och konflikter i historisk tid är att detta framtida slagfält kan vara svårdefinierat, militärt eller icke-militärt och med otydliga och svåridentifierbara angripare. I KV21 anser vi att teknik och användning av teknik kommer att bli mera, snarare än mindre, kritisk för att kunna analysera, förstå och agera på händelser riktade mot att störa/förstöra det svenska samhället.

Nedan följer några prioriterade teknikområden inom vilka Sverige behöver skapa eller vidareutveckla förmågan. Den första punkten är doktrinärt styrande eftersom cyberförmågan är avgörande för flera teknikområden. Flera av punkterna är inbördes kopplade till varandra men representerar ändå delvis olika teknikområden.

- Kvalificerad cyberförmåga – offensiv och defensiv.
- Det digitaliserade försvaret, med system i samverkan.
- Obemannat för spaning och verkan.
- Precisionsbekämpande luftförsvarssystem.
- Avancerade system för störning och vilseledning samt störningsrobusta system.
- Rymdbaserade system för kartering, signalspaning och taktiskt stöd.
- AI (Artificiell Intelligens) för lednings- och sensorsystem.
- Automatiserade logistikflöden.
- Simuleringsystem för beslutsstöd och övningar.

## Strategiska fokusområden – krav på förmågor

I KV21 har vi identifierat tre särskilt viktiga områden för att nå den strategiska inriktningen för TF30, dvs försvara oss mot angrepp



i form av hybridkrigets alla möjligheter och militära angrepp – genom en förstärkt förmåga till *lägesuppföljning* av vad som sker eller är på väg att ske, ett radikalt mera *robust* uppbyggt totalförsvar samt avsevärt högre *reaktionssnabbhet* främst inom det militära försvaret.

När det gäller förmåga till lägesuppföljning rör det sig om övervakning och analys, vilket berör både det civila och militära försvaret.

Inom det civila försvaret behövs en kvalificerad lägesuppföljning för att indikera påverkansoperationer, terrorförberedelser och cyberattacker. I KV21 bedömer vi att detta område är en grundförutsättning för att totalförsvaret såväl civilt som militärt ska kunna verka effektivt vid gråzonslägen och i krig.

För det militära försvaret berör detta främst sjö- och luftövervakning för att tidigt indikera förändringar i normalbilden. Tekniken bör utnyttjas till fullo för att tillgodose ”24/7” med hög upptäckssannolikhet och säker identifiering. Viktigt att satsa på en dygnet runt-verksamhet för att ständigt ha kontroll över vårt närområde i Östersjön – över, på och så långt möjligt under ytan – i fred som i kris. Liknande övervakningssystem på land behövs vid förhöjd beredskap.

Genom operativa spel har vår studie konstaterat att svenskt totalförsvar förlorat den robusthet vi tog för givet under det kalla kriget. Vi står i princip försvarslösa mot cyberattacker, har svårt att hantera påverkansoperationer och vår försörjningsberedskap klarar inte mer än någon veckas avspärning. När elen inte längre fungerar stannar i princip hela samhället inklusive våra ledningssystem. Försvarsmakten drabbas lika

hårt. Vi måste göra en kraftfull satsning på ett robustare samhälle för att över huvud taget kunna skapa ett trovärdigt totalförsvar. I robustheten ingår ”förmåga att upptäcka” som en viktig komponent men den måste kompletteras med ”reaktion och motåtgärder” både på civil och på militär sida.

Inom det civila försvaret fordras åtgärder inom i princip alla viktiga samhällsfunktioner. Ett avsevärt förstärkt cyberförsvar måste skapas – andra länder har organisationer med flera tusen anställda. Planering och åtgärder för att hantera storskaliga elbortfall med dess sidokonsekvenser (transporter, tele, datatrafik m m) måste till. Livsmedels- och drivmedelsförsörjning samt sjukvård och räddningstjänst i krig är andra områden som kan lamslå eller allvarligt hämma våra försvarsanstängningar. Det fysiska skyddet av civilbefolkningen i utsatta områden måste åter aktiveras och kompletteras.

Särskilt måste beaktas sammanhållen ledning genom hela kris- och konfliktskalan, d v s från gråzonens hybridkrigsföring till formellt krigstillstånd, vilket innebär komplicerade tillämpningar av lagar och förordningar och vem som gör vad.

Den militära robustheten måste också förbättras – de operativa spelen har visat på behov av avsevärt högre effekt vilket berör såväl antal förband som deras kvalitet. Exempel på områden som fordrar ökade satsningar är snabbare mobiliseringssystem, bättre motståndsförmåga mot precisionsvapen, egna långräckviddiga precisionsvapen, bättre rörlighet samt inte minst fler förband med hänsyn till mångfalden av uppgifter och för längre uthållighet.

Även med kvalitativa förbättringar har de operativa spelen otvetydigt visat på behov av flera förband – brigader, fartyg och flygplan – för att vi ska nå den högre strategiska målsättning som projektet föreslagit.

En målsättning som viktliggör att vi klarar att skydda strategiska transporter, Gotland, storstadsområdena och att vi kan avvärja militärt angrepp krävs. Vi i KV21 vill framhålla att vid en ökad kvantitet av förband, kan *det moderna krigets* krav på hög kvalitet inte negligeras. Detta bedömer vi är en viktig trovärdighetsfråga i ett modernt samhälle. Kvantitet och kvalitet utvecklas vidare under ”operativa krav”.

Återaktivering av värnplikten ger möjligheter för det militära försvaret att bidra till ökad robusthet inom hela totalförsvaret och för alla typer av krisförlopp.

Reaktionssnabbhet är det tredje området som fordrar ett nytt strategiskt övervägande. Det berör i huvudsak det militära försvaret men också de civila funktioner som försvaret är starkt beroende av. Sverige har valt att organisera totalförsvaret så att det fordras olika steg av beredskaphöjningar för att få ut full effekt. Även om vi i förhållande till tidigare krav numera inte ska planera mot en invasion som har syftet att besätta hela eller stora delar av landet, har angriparen möjlighet att välja anfallsmål med stor spridning. Vi riskerar även med sofistikerade övervakningssystem att få kort militär förvarning eller bli vilseledda. Sammantaget innebär de strategiska planeringsförutsättningarna att vi har att hantera en kostnadssnål organisation som på kort tid ska utveckla sådan effekt att en angripare riskerar att misslyckas. Vi vet sannolikt inte var eller när angreppet kommer – det krävs därför att en del av

vår militära förmåga måste ha särskilt hög flexibilitet och rörlighet.

Projektet bedömer att sjö- och flygstridskrafternas generellt har erforderlig insatsberedskap.

För att nå den ökade reaktionssnabbhet som erfordras mot bakgrund av slutsatser från projektets operativa spel bör två åtgärder vidtas:

- (1) markstridskrafternas och flygbasernas mobiliseringssystem måste ha kortare reaktionstid, samt
- (2) uppsättning av en försvarsgrensgemensam snabbinsatsstyrka med hög eldkraft som kan utmana en angripare initialt och skapa visst andrum för de mobiliserande systemen.

Snabbinsatsstyrkan bör m h t kraven vara ett ”stående förband”. Ett militärt förband med hög reaktionsförmåga kan också ha en viktig roll för att tidigt höja tröskeln i ett bedömt hotat område.

Inom det civila försvarets ansvarsområden fordras reaktionssnabbhet för att möta hot främst inom elförsörjning, telekommunikationer, transporter och krigssjukvård.

## 8. Det civila försvaret 2030 – målbild

Den tidigare utgångspunkten att alla samhällsresurser som kan uppåddas ska användas, bör gälla även framöver. Men vi måste nu, med hänsyn till den breddade hotbilden, betrakta totalförsvarsansträngningarna i ett ännu vidare perspektiv än tidigare.

Inom KV21 vill vi i det följande argumentera för att ansvaret sprids och fördelas på ett annat sätt än vad som tidigare skett. Men vi vill samtidigt påminna om att resurser



inom totalförsvaret inte enbart handlar om finansiella satsningar och investeringar. Det handlar i lika stor utsträckning också om människors kompetens och engagemang.

I motsats till vad som gäller idag, anser vi att strukturen och organisationen för ett modernt civilt försvar måste utformas med de allvarligaste och mest påfrestande händelseförloppen som utgångspunkt och inte med en kortvarig fredstida kris för ögonen, där alla nivåer i samhället eller större delen av samhället sällan berörs. Detta hindrar inte att krisberedskapen även med denna utgångspunkt är av värde. Inom KV21 föreslår vi mot denna bakgrund en ny struktur och organisation för det civila försvaret.

Det är självklart att den offentliga sektorn ska ta huvudansvaret för att vi ska kunna upprätthålla vår suveränitet och värna vårt territorium. Det är en av statens kärnuppgifter.

Den offentliga sektorn har också huvudansvaret för att säkra befolkningens överlevnad. Det innebär bl a att den landstingskommunala sektorn behöver ta ett väsentligt större ansvar för sjukvård m m i krig. Verksamheter som drivs inom kommunal regi måste kunna fungera på en rimlig nivå även i en krigssituation. Hit hör främst räddningstjänst.

Samhällets funktionalitet vilar på en fungerande infrastruktur och att vitala försörjningsflöden kan upprätthållas. De aktörer som driver och ansvarar för sådan verksamhet är i hög utsträckning statliga, kommunala och privata bolag. Det är här den nödvändiga kompetensen finns. Därför måste näringslivet nu ges ett större ansvar genom lagstiftning när det gäller att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner på en rimlig nivå även under mycket svåra förhållanden.

När vi i KV21 talar om civilsamhälle syftar projektet på icke-offentliga organ såsom ideella föreningar, religiösa samfund, fackföreningar, idrottsklubbar och frivilliga

försvarsorganisationer. Dessa organisationer har flera viktiga roller i samhället. Inom försvarssektorn är den sk frivilligrörelsen ett välkänt begrepp som behöver ytterligare aktiveras och ges ökade uppgifter i totalförsvaret.

Som tidigare anförts bygger även ett nytt totalförsvar på att alla resurser som kan behövas också ianspråk tas. Det innebär att vi nu måste analysera på vilka områden en återinförd totalförsvarsplikt skulle kunna vara nödvändig. Ett uppenbart område är skyddet av civilbefolkningen där såväl räddningstjänsten som sjukvården behöver kompletterande resurser.

## Slutsatser om ansvarsfördelning

Generellt sett kan sägas att alla aktörer behöver höja sina förmågor att hantera allt från hybridkrigets krav till ett militärt angrepp. I ett återuppbyggt totalförsvar måste tydliggöras vem som ska ha ansvar för att förmåga byggs upp och vidmakthålls. Statsmakterna måste nu klara ut ansvarsfördelningen mellan den offentliga sektorn, näringslivet, civilsamhället och den enskilda individen. Detta kan ske genom lagstiftning t ex pliktlagstiftning, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev m m. Sådana reformer bör kombineras med informationskampanjer, utbildning av frivilliga och stöd till civilsamhället.

I det nya och förstärkta totalförsvaret anser vi i projektet att beslut om vem som gör vad när det gäller ansvarsfördelningen utgör en fundamental förutsättning för vidare satsningar.

## Beredskapslagstiftningen

Befolkningens medverkan i totalförsvaret kan idag inte påräknas på samma sätt som

tidigare, då någon personalplanering och krigsplacering inte ägt rum under lång tid varför totalförsvarsplikten i allt väsentligt inte kan tillämpas i det korta perspektivet. Många verksamheter i samhället som är av stor betydelse för totalförsvaret kommer med stor sannolikhet att snabbt hamna i svåra personalbristsituationer. Det bör övervägas att återta tillämpningen av totalförsvarsplikt.

## Struktur och organisation

Dagens organisation för att möta svåra påfrestningar i samhället är uppbyggd med krisberedskapen som utgångspunkt. De s k ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna ligger till grund. För att möta ett hybridkrig och ett väpnat angrepp är dessa principer inte tillfyllest. En ny struktur och organisation för civilt försvar behövs därför. Regeringen och regeringskansliet har att hantera principiella och nationellt övergripande frågeställningar i en så allvarlig situation. Regeringen måste ha tillgång till underlag för snabb bedömning vad avser behovet av beredskapshöjningar. En grupp av chefer från de viktigaste myndigheterna inom totalförsvaret bör mötas kontinuerligt för att stämma av sina uppfattningar om beredskapsläget och kommunicera dem med regeringen. Eventuellt kan nuvarande krishanteringsråd utvecklas till ett totalförsvarsråd för att lösa denna uppgift.

Med hänsyn till det stora antalet myndigheter med olika ansvarsområden på central nivå och för att säkerställa den nödvändiga samverkan med Försvarmakten bör *en* myndighet få ansvar för att, med stöd av regeringsdirektiv, leda och samordna den nationella civila delen av totalförsvarets verksamheter.

I fred krävs ett tydligt myndighetsansvar för denna myndighet att hålla samman den civila planeringen i samverkan med Försvarmaktens operativa planering. Denna myndighet bör också få ansvar för att under regeringen leda och prioritera resurser vid höjd beredskap och krig tillsammans med Försvarmakten. Detta bör också gälla vid gråzonslägen, d v s hybridangrepp, terrorangrepp, påverkansoperationer m m.

De för totalförsvaret viktiga samhällsverksamheterna bör, oavsett huvudmannaskap eller ägarform, föras samman i områden som kan åstadkomma största totalförsvareffekt. De nuvarande samverkansområdena bör därför ses över och ersättas av *beredskapsområden*. För varje sådant beredskapsområde bör utses en ansvarig central myndighet med föreskriftsrätt.

Behovet av ett utvecklat cyberförsvar är en viktig del av lägesuppföljningen. Det krävs en reell förstärkning såväl tekniskt som personellt. Eftersom ett sådant försvar berör ett antal myndigheter bör det samordnas på ett helt annat sätt än idag. I KV<sub>21</sub> förordar vi att en myndighet under regeringen får denna uppgift.

Ett nytt psykologiskt försvar måste få en stark roll i en ny totalförsvarsstruktur. Det bör vara en nationell strategisk resurs för regeringen och den centrala myndighetsnivån. Det psykologiska försvaret bör som ett särskilt beredskapsområde kunna analysera och motverka antagonistisk verksamhet. En ny sammanhållen organisation för psykologiskt försvar bör byggas upp.

På regional nivå bör en ledningsnivå skapas som verkar inom större regioner

än nuvarande län och landsting. En sådan ledningsstruktur på högre regional nivå ska kunna utöva ledning över större geografiska områden inom civilt försvar och samverka med Försvarsmakten och andra viktiga totalförsvarsverksamheter.

## Förmågor för ett modernt civilt försvar

Ett modernt civilt försvar måste kunna möta både väpnade angrepp och s k hybridangrepp. Resurserna för att möta sådana situationer finns främst hos Försvarsmakten och Polisen men även resurser inom Kustbevakningen, Tullverket m fl organisationer har betydelse. Ett avsevärt mer integrerat arbetssätt mellan Försvarsmakten och Polisen behöver utvecklas. En möjlighet kan vara en integrerad ledning som disponerar både militära och polisiära resurser. Detta bör utredas vidare.

För att öka polisens uthållighet i extraordinära situationer bör en organisation motsvarande den tidigare beredskapspolisen skapas genom pliktlagstiftning.

Att värna civilbefolkningen är ett viktigt mål för ett modernt civilt försvar. Vid ett väpnat angrepp mot Sverige måste befolkningen ges skydd och kunna undsättas. Det befintliga skyddsrumbeståndet behöver fortlöpande inspekteras och brister åtgärdas. I samband med nyproduktion av byggnader bör i utsatta områden nya skyddsrum byggas där behov föreligger. För att undsätta drabbade människor måste kommunernas räddningstjänster kompletteras.

Regionala räddningsstyrkor bör skapas som kan verka under allvarliga kriser och

under höjd beredskap och krig. Denna organisation bör byggas nationellt men kunna utnyttjas regionalt för att nå största kostnadseffektivitet. Den bör rekryteras med värnplikt eller civilplikt som grund. De frivilliga försvarsorganisationerna bör också få en viktig roll.

Vid ett väpnat angrepp och vid ett urskillningslöst och omfattande terrorangrepp kommer masskadesituationer att uppstå. Kapaciteten inom den svenska sjukvården för att möta masskadesituationer måste stärkas väsentligt. Formerna för detta utvecklas i det följande.

Den livsnödvändiga försörjningen måste säkerställas. I nära dialog med de stora livsmedelsföretagen bör viktiga förnödenheter identifieras för strategisk lagring i anslutning till aktörernas lagercentraler. För dricksvattenförsörjningen bör ett system skapas som ger dricksvattenproducenterna möjlighet att prioritera samhällsviktig verksamhet vid avbrott.

De viktigaste samhällsfunktionerna har en avgörande betydelse för både möjligheterna att skydda civilbefolkningen och för stödet till Försvarsmakten. Här krävs en ökad robusthet. I KV21 vill vi särskilt lyfta fram sårbarheten i stamnätet som något av totalförsvarets akilleshäla. Transformatorer som förmedlar el från stamnätet bör förses med det bästa möjliga fysiska skydd som kan åstadkommas. Reservtransformationer bör anskaffas av Svenska kraftnät. Inga externa aktörer bör släppas in i det fibernät som Svenska kraftnät använder för styrningen av stamnätet.

Näringslivet är numera den dominerande aktören när det gäller viktiga samhällsfunktioner. Ett nytt system som innebär att näringslivets krigsviktiga företag kan fortsätta vid höjd beredskap och krig bör införas –

en modern motsvarighet till det tidigare K-företagssystemet.

Cyberutvecklingen har omdanat samhället i grunden. IT-tjänster och mobil kommunikation ligger idag till grund för viktiga samhällsfunktioner. I ett framtidsperspektiv talar allt för att denna utveckling kommer att förstärkas ytterligare. Ett cyberförsvar av en helt annan dimension än tidigare är därför en viktig komponent i ett modernt civilt försvar. Som framhållits tidigare bör *en* myndighet på nationell nivå ges ett tydligt ansvar för cyberförsvaret. Den grundläggande informationssäkerheten i samhället måste stärkas. För vissa särskilt kritiska system avseende den nationella säkerheten bör exklusiva system skapas.

Generellt inom samtliga här berörda områden för ett modernt civilt försvar gäller att kunskap och professionell kompetens för att kunna hantera verksamhet under höjd beredskap och krig krävs. Utbildning och övning är en nödvändig förutsättning för att bygga upp ett modernt civilt försvar.

## Ekonomi

Flera omständigheter gör att nuvarande ordning är otillfredsställande. Den första omständigheten är att trots den senaste budgetförstärkningen pekar vår analys på att en betydande resursförstärkning krävs.

Den andra omständigheten är att ansvarsfördelningen mellan samhällets aktörer för den civila beredskapen ser annorlunda ut idag jämfört med tidigare. Ett exempel är att infrastruktur som tidigare i stor omfattning fanns i offentlig regi idag finns i näringslivet. I näringslivet har det utländska ägandet dessutom ökat.

Den tredje omständigheten är att beredskapsåtgärderna tidigare enbart riktades mot en krigssituation – ett väpnat angrepp. Enligt KV21 analys måste som tidigare beto-

nats ett modernt civilt försvar också kunna möta andra typer av hot inom ramen för en hybridkrigssituation. Detta slogs också fast av statsmakterna i det senaste försvarsbeslutet.

Dessa omständigheter utgör starka motiv för att regeringen inför nästa försvarsbeslut bör tillsätta en utredning som ser över dessa frågor i syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar finansieringsform för civilt försvar.

## Finansieringsprinciper

Den offentliga sektorn har huvudansvar för att upprätthålla vår suveränitet och överlevnad. Beredskapsåtgärderna bör finansieras med offentliga medel. Frågan uppkommer då om de ska finansieras över den statliga budgeten eller de kommunala budgeterna. De mer grundläggande uppgifterna som planering, utbildning och övning bör finansieras över de olika kommunala budgeterna. Detta måste säkerställas genom lagstiftning.

Dock bör de mer kostnadskrävande beredskapsåtgärderna finansieras över den statliga budgeten. Ett motiv för detta är att ambitionsnivån för dessa beredskapsåtgärder måste ses i ett sammanhållet totalförsvarsperspektiv – inte minst vad avser stöd till Försvarsmakten – och avvägas mot övriga krav inom totalförsvaret. Detta är ytterst en fråga för statsmakterna. Ett annat motiv är att behovet av beredskapsåtgärder för ett modernt civilt försvar kommer att variera geografiskt.

Näringslivet har ett ansvar för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. De grundläggande uppgifterna som planering, utbildning och övning bör bestridas av respektive företag. Detta måste säkerställas genom lagstiftning. Specifika beredskapsåtgärder

gärder som investeringar bör i första hand finansieras med avgifter och i andra hand över den statliga budgeten.

När det slutligen gäller försörjningsberedskapen anser vi i KV21 att man bör pröva en avgifts- och lånefinansieringsmodell i likhet med vad som gäller i Finland.

## Resurser

För det civila försvaret fanns tidigare en ekonomisk planeringsram. Den civila ekonomiska planeringsramen var, före neddragningen i början av 2000-talet, ca 2,5 miljarder kronor i dåvarande prisläge. Härtill kom ca en miljard kronor som finansierades utanför statsbudgeten. I nuvarande prisläge motsvarar det ca 4,3 miljarder kronor.

När det gäller försörjningsberedskapen kan en jämförelse med Finland göras. Finland har i sin försörjningsberedskap investerat i storleksordningen 1,2 miljarder EUR, dvs ca 11,5 miljarder kronor. Om man utgår från att försörjningsberedskapen bör sättas i relation till respektive lands ekonomi (BNP) eller befolkning skulle detta motsvara en svensk investering på storleksordningen 20-24 miljarder kronor. En sådan försörjningsberedskap måste självfallet av flera skäl byggas upp under en längre tidsperiod. Investeringarna bör kunna lånefinansieras.

## Genomförande

Processen kan grovt delas in i två faser.

Den första fasen handlar om att skapa nödvändiga förutsättningar för det fortsatta arbetet. Här är det viktigt att ledningssystem, organisation, regelverk, finansieringsprinciper och planeringsförutsättningar kommer på plats så fort som möjligt.

Den andra fasen handlar om att utveckla det materiella innehållet i ett modernt civilt försvar. Hit hör bl a cyberförsvar, psykologiskt försvar, stöd till Försvarsmakten och försörjningsberedskap. Den andra fasen måste tidsmässigt anpassas så att statsmakterna kan ta ställning till ambition och utformning av ett modernt civilt försvar i nästa försvarsbeslut.

## 9. Det militära försvaret 2030 – målbild

I KV21 koncentreras våra förslag till de för Försvarsmakten mest betydelsefulla områdena för att uppnå tillräckliga förmågor mot redovisade utmaningar. Det är: förmåga till förvarning och övervakning – att *upptäcka* motståndarens avsikt; förmåga till uthållighet – ett *robustare* försvar samt förmåga till att snabbt och effektivt kunna ingripa vid ett angrepp – ett *reaktionssnabbt försvar*.

### Lägesuppföljning – operativa krav

Idébilden för den militära lägesuppföljningen är att dagens struktur utgör en bra grund genom samverkan med andra Östersjöländer. Det vi inom KV21 anser behövs är en förstärkning av förmågan till täckning utan luckor och snabb identifiering av framfallt mål på havet. Särskilt det senare är av fundamental betydelse i ett krisläge. Detta måste vara etablerat i fred och fungera dygnet runt, året runt. Vår analys av den tekniska utvecklingen pekar på att detta bör lösas av fasta anläggningar i land som idag kompletterat med satsning på UAV:er<sup>8</sup> och inom rymdområdet. Korvetter, patrullfartyg och bemannade flygande system kan därmed utnyttjas mera kostnadseffektivt och i högre grad för andra kvalificerade uppgifter.

I ett spänt läge finns det behov av en omfattande kontroll av civil sjöfart på svenskt

vatten. För detta ändamål krävs det tillskott av fartyg. Härvid måste övervägas en närmare samordning mellan Kustbevakningen och marinen.

## Robusthet – operativa krav

Våra kvalificerade förband utgörs idag av brigader, ubåtar, korvetter, amfibieförband, kustrobotsystemet och JAS, alla med tillhörande stödförband. Vår analys, som tidigare redovisats, visar att antalet förband är långt under behoven, särskilt när man väger in att Sverige är ett till ytan stort land samt tar hänsyn till krigets realiteter som angriparens bekämpning och förluster, haverier, återhämtning efter stridssituationer m m vilket gör att det bara är delar av det nominella antalet som kommer att vara insatta. Den samlade effekten av våra viktigaste förband måste öka såväl kvantitativt som kvalitativt.

Inom ramen för att vi har begränsat projektet till att föreslå konceptuell inriktning för försvaret snarare än strukturer, har vi behandlat kvantitet och kvalitet översiktligt.

Vår bedömning i KV<sub>21</sub>, grundad på de operativa spelen, gör sammantaget att vi i förhållande till läget idag, bör diskutera en fördubbling av antal kvalificerade förband.

Vägledande för bedömningen är för marinen behoven allmänt i Östersjön, särskilda krav för Gotland samt Västerhavet, för flygstridskrafterna såväl luftförsvar som stridssamverkan med armé- och sjöstridskrafter samt för arméstridskrafterna behoven för sydligaste Sverige och Gotland samt storstadsregionerna och norra Norrland.

Målet att fördubbla bedöms kunna vara en realistisk målsättning ekonomiskt och praktiskt inom ca 15 år, d v s att fram till

år 2030 är uppbyggnaden långt framskriden. Utmaningen kommer att vara personalförsörjningen och befälsuppbyggnaden. Under kommande år får den föreslagna inriktningen prövas och förfinas m h t omvärldsutvecklingen samt den snabba tekniska utvecklingen bl a inom områdena UAV och precisionsvapen.

När det gäller den kvalitativa utvecklingen behöver detta diskuteras mera i detalj främst m h t den tekniska utvecklingen. Här har Sverige dessutom kapacitet att inom landet bidra med nationella satsningar. Projektet anser att såväl tillkommande förband som dagens förband måste studeras förutsättningslöst när det gäller den långsiktiga kvalitetsinriktningen. Vidare bör diskussionen om kvalitet delas upp i markarenan, sjöarenan och flygarenan då de i flera avseenden är olika men alla är beroende av utvecklingen inom främst de flygande systemen som bemannat, obemannat och robotar, men även avseende obemannade stridsfordon och fartyg.

För sjöarenan innebär utvecklingen inom handel och försörjningsberedskap att kravet på sjöfartsskydd har ökat på ett för totalförsvaret avgörande sätt. Sammantaget innebär detta att kvalitetskraven för övervattensfartygen ökar avseende förmågor att skydda sjöfarten mot flyg, robotar, ubåtar och minor. Vid ett militärt angrepp kvarstår kravet på sjöfartsskydd och tillkommer krav på att kunna bekämpa fartyg som deltar i att överföra fientlig trupp mot svensk hamn. Vi ser här inte en hotbild där vi ska kunna möta invasionsföretag med ett stort antal fartyg enligt det kalla krigets modell. Uppgiften att bekämpa fientliga övervattensfartyg – trupptransportfartyg och de som skyddar dem – bör ske så långt från vår kust som möjligt. Teknikutvecklingen ökar risken för offensivt uppträdande övervattensfartyg, våra såväl som angriparens. Ubåten är fortsatt mycket svårbekämpad, samtidigt som



dess torpeder får längre räckvidder. Ubåtar och långräckviddiga robotar bör därför vara huvudinriktningen för att bekämpa över skeppningsföretag.

För markarenan innebär utvecklingen på motståndarsidan krav på ökad rörlighet och skydd samt att snabbt kunna komma till verkan med tung eld. Miljön som förbanden ska verka och överleva i karaktäriseras av en bred palett av hot. Olika typer av markbundna system och luftburna vapen måste kunna mötas. Kvalificerat luftvärn, helst överlappande, är därför ett absolut framtida krav. Kombinationen rörlighet, skydd och verkan har sedan det kalla kriget lösts principiellt genom stridsfordon och splitterskydd. Utvecklingen inom UAV och precisionsvapen har reducerat möjligheterna att undgå bekämpning med detta koncept. Projektet bedömer att den framtida markstridsfunktionen i ökad utsträckning måste ha ett ökat inslag av UAV inklusive beväpnade sådana, i avsevärt högre utsträckning samverka med vårt eget attackflyg och ha tillgång till långräckviddiga bekämpningssystem. Med en sådan utveckling blir uppträdande i strid ett annat som medger ökad spridning till fördel för egenskydd och verkan.

Inom projektet bedömer vi att framtagning av en arenagemensam långräckviddig robot för såväl mark- som sjömål skulle öka flexibiliteten och underlätta logistiken.

Projektet har övervägt möjligheten till någon form av High-Low mix<sup>9</sup> för de stridande förbanden inom mark-, sjö- och luftarenorna för att öka kvantiteten. Vi har funnit att detta inte bör vara regel för duellsystem som stridsvagnar, stridsfartyg eller stridsflyg. Inom markarenan tillämpas detta redan genom uppdelningen i brigadförband och territoriellt bundna markförband. Alla brigader anser vi ska ha förmåga till anfallsstrid mot en kvalificerad motståndare.

IKV21 rekommenderar vi att en samlad men snabb översyn görs av nästa generations mark-, sjö- och flygstridskrafter m h t den tekniska utvecklingen, eftersom ledtiderna är långa medan angelägenhetsgraden för förnyelse är hög.

Projektgruppen anser det viktigt att översynen särskilt beaktar behovet av en långt driven integrering av luftburna system i mark- och sjöstridsförbanden – allt från utnyttjande av UAV:er till stridsflyg.

En viktig del av ett robustare försvar är tillgång till lokalförsvarsförband för övervakning, bevakning och försvar samt för stöd till det civila samhället. Hemvärnet har i princip lika hög beredskap som förband med fast anställd personal och kan utnyttjas genom beslut i det militära systemet. Vi anser därför att vissa hemvärnsförband kan ges mera avancerade uppgifter kring hamnar, flygfält och andra prioriterade områden. Dessa bör ges viss högteknologisk materiel som UAV, pansarvärnsvapen och lättare luftvärnsrobotar.

Ett robust försvar måste liksom tidigare vila på fungerande frivilliga försvarsorganisationer för genomslag i och stöd av samhället i stort.

## Reaktionssnabbhet – operativa krav

Även med en bredare satsning på övervakning och lägesuppföljning är det vår bedömning att vi inte kan räkna med sådan förvarning i tid och rum att vårt mobiliseringssystem kan skapa erforderlig försvarseffekt i hotade områden. Orsaken är att förbanden är utspridda över landet, förväntade störningar i lednings- och transportsystem p g a hybridkrigsinsatser, angriparens vapeninsatser för att försvåra mobilisering och tilltransport m m.

Vi kan och bör avhjälpa dessa brister så långt möjligt för alla kvalificerade förband, men det är vår bedömning att en angripare ändå kan överraska oss givet hans kunskaper om våra förband och sannolikt operativa planering.

Som ett nödvändigt komplement till KV21:s förslag till satsningar inom lägesuppföljning och ett robustare totalförsvaret, föreslår vi skapande av en kvalificerad snabbinsatsstyrka med hög mobilitet och eldkraft som ska kunna lösa uppgifter på stor bredd – främst vid hamnar, flygfält och ledningsplatser.

Den operativa målbilden är att styrkan ska kunna vara insatt var som helst i Sverige inom ett dygn och därmed kunna möta och försvåra för en angripare som försöker få fotfäste på svensk mark. Snabbinsatsstyrkan utgör också ett lätthanterligt förband för statsledningen och överbefälhavaren att kunna markera försvarsförmåga, genom att snabbt kunna göra insatser i områden som bedöms särskilt hotade. Kravet på beredskap bör vara så hög att den är ständigt organiserad och i princip övar kontinuerligt.

## Ledning – operativa krav

Med ett utökat totalförsvaret samt krav på förberedelser för att ta emot, leda och lämna hjälp behöver det militära ledningssystemet utvecklas.

Det utökade totalförsvaret ställer krav på framförallt en förstärkt regional ledningsstruktur för samverkan militärt – civilt. Militärregionerna bör därför utvecklas för att kunna leda territoriell verksamhet, enstaka bataljoner samt svara för stöd av

tillförda förband, såväl svenska som från andra länder.

När det gäller förberedelser för mottagande av hjälp kan m h t de politiska begränsningarna detta inte drivas särskilt långt i den dagliga verksamheten. När stöd utifrån blir aktuellt i en kris/krigssituation kommer ledningsbehovet att öka dramatiskt under pressade tidsförhållanden. I KV21 bedömer vi att nuvarande organisation snabbt kommer att överbelastas av egna mobiliseringsåtgärder, insatsledning och internationell samverkan för koordinering av insatser och mottagning av förstärkningar. På Försvarmaktens centrala ledning faller naturligen strategisk och operativ ledning och internationell samverkan medan man bör delegera beslutade nationella insatser till en lägre nivå på ”fältet” – exempelvis divisionsledning för mark-, eskaderledning för sjö- och flygkommando för luftstridsverksamhet. För att tillgodose en effektiv operativ samordning bör övervägas att ha en särskild personalkader för detta – särskilt som vi i KV21 förutser en utökad samordning av flyg med mark- och sjöförband samt samverkan med civilt försvar.

Vi i KV21 räknar med ett ökat behov av ledning inom och mellan försvarsgrenarna med hänsyn till ökade krav på samordning, insatser med långräckviddiga vapen samt ökande avstånd mellan förbandsdelar. Därför fordras en ökad satsning på tekniska hjälpmedel inom ramen för C4ISTAR.<sup>10</sup>

## Försvarmakten – konsekvenser av förmågekrav och teknikutveckling

### *Sjöarenan*

Sjöarenan innefattar tre huvuduppgifter:

- Lägesuppföljning och upprätthållande av territoriell integritet på och under ytan d v s insamlande av lägesdata, sjöfarts-



kontroll, ubåtsskydd/ubåtsjakt och minröjning.

- Skydd av handelssjöfart i kris och i krig är främst knuten till Västkusthamnar samt kustsjöfarten (främst drivmedel) och transporter till Gotland.
- Försvar mot väpnat angrepp, d v s att bekämpa sjömål.

Lägesuppföljning och territoriell integritet, på och under ytan, fordrar ubåtar för framskjuten spaning, övervattensfartyg för sjöfartskontroll och insats medan övervakning av ytan på svenskt vatten och vår ekonomiska zon med fördel kan ske med flygande system främst UAV. För undervattensspaning utnyttjas fasta system, övervattensfartyg och ubåtar. Övervattensfartygen ska klara luftförsvar, kunna varna andra fartyg med vapenmakt (artilleri) och bedriva ubåtsjakt. Möjligheter till lägesuppföljning ökar om fartygen kan ha ombord- baserad UAV, vilket bedöms vara mera kostnadseffektivt än nuvarande lätt helikopter. Ubåtsjakthelikopter samverkar med och stödjer ubåtar och övervattensfartyg vid ubåtsjakt. Minröjning fordrar specialenheter med särskilt anpassade sensorsystem. Utveckling och tillförsel av fjärrstyrda undervattensfarkoster kan ge minröjnings- och ubåtsjaktssystemen ökad effekt.

Territoriell integritet ställer sammantaget krav på ökat antal enheter m h t krav på uthållighet och förmåga att täcka såväl fastlandets som Gotlands sjöterritorium. Det finns ett ökat behov av minröjningskapacitet för att säkra sjöfarten till Västkusten och till Gotland samt för marina basområden.

Skydd av sjöfart kräver kvalificerat luftförsvar med yttäckande kapacitet, d v s luftvärnsrobotar, samt kvalificerad ubåtsjaktförmåga. I eskortuppgiften ingår samordning med ubåtar, flyg (JAS) och kustrobot för att skapa ett fjärrskydd mot angräparns attack-

flyg och övervattensfartyg. M h t svagheter i vår försörjningsberedskap generellt och behovet mer specifikt av oljeförsörjningen med kustsjöfart samt försörjning av Gotland - civilt och militärt – bedöms skydd av sjöfarten tillsammans med hävdande av vår territoriella integritet bli de kvalificerade övervattensfartygens huvuduppgift i kris och vid militärt angrepp.

Vid försvar mot militärt angrepp blir bekämpning av sjömål en viktig uppgift. Idag finns fyra system för denna uppgift – ubåtar med torpeder, korvetter med sjömålsrobot, kustrobot och flygburen sjömålsrobot (JAS). Vi i KV21 bedömer att framtidens vapenutveckling gör att ett framskjutet uppträdande med våra korvetter innebär hög risk för utslagning. Att möta detta hot med tillräckligt kvalificerade försvarssystem måste vägas mot kostnad, utrymmesbehov och övervattensfartygens bedömda huvuduppgift – skydd av sjöfart. M h t att ubåten har hög överlevnadsförmåga i svår hotmiljö bör i framtiden denna vara huvudsystemet för sjömålsbekämpning inom fartygssystemen. Övervattensfartygens uppgift, sjöfartsskydd, måste prioriteras vid ett militärt angrepp, men trots detta ha möjlighet till självförsvar även mot övervattensfartyg, lämpligen genom ett sjömålsrobotsystem. Om sjömålsrobot ska tillföras ubåtar och i övrigt finnas på alla system som idag bör studeras m h t ökade roboträckvidder.

Sammantaget innebär ovanstående att sjöarenans behov av resurser har ökat geografiskt med både Östersjön och Västerhavet samt uthållighetsmässigt i det nya säkerhetspolitiska läget. Detta fordrar ökat antal enheter – en fördubbling av antalet stridsfartyg bedöms vara en rimlig målbild på sikt

## Luftarenan

Luftarenan innefattar tre huvuduppgifter:

- Lägesuppföljning och territoriell integritet.
- Luftförsvar.
- Sjomålsbekämpning samt understöd av sjö- och markarenan.

En viktig fråga inom lägesuppföljning är den framtida utvecklingen av obemannat kontra bemannade flygplan. Studien finner att ett ökat utnyttjande av obemannade flygande övervakningsenheter är en nödvändig förutsättning för att nå dygnet-runt övervakning till rimlig kostnad och hög uthållighet. Dessa system finns idag operativa internationellt.

När det gäller territoriell integritet och hindra kränkningar av vårt luftrum kommer bemannat flyg vara den enda möjliga optionen för lång tid framöver. Här bör noteras att stridsflyg i likhet med andra viktiga vapenplattformar som stridsvagnar och övervattensfartyg har blivit mer sårbara genom utvecklingen inom vapenområdet när det gäller precision.

För luftförsvaret utgår vi inom KV<sub>2 I</sub> från att planerad anskaffning av luftvärnsrobot-system med medellång räckvidd är genomförd. Det är ett kvalificerat luftvärnssystem mot ballistiska robotar, kryssningsmissiler och flygplan som ska bekämpas på långt håll, dvs ett system på strategisk och operativ nivå. Systemet löser inte markstrids- och sjöstridskrafternas behov av ett modernt luftvärnsrobotsystem för försvar mot mark- och sjömålsrobotar, anfallande attackflyg, attackhelikoptrar och UAV:er. För detta är det systemet överkvalificerat och därmed varken kostnadseffektivt eller lämpligt att utnyttja på taktisk nivå och integrerade i brigaderna eller på korvetterna. Kvar står kravet enligt resultaten från KV<sub>2 I</sub>:s operativa

spel avseende anskaffning av ett förbandsanpassat luftvärnsrobotsystem för mark- och sjöstriden. Detta måste anskaffas i närtid för att våra mark- och sjöstridskrafter ska kunna lösa sina uppgifter och har lika hög prioritet som den nu beslutade anskaffningen av luftvärn med medellång räckvidd.

Luftvärnsrobotsystemen ersätter inte behovet av JAS' jaktförmåga, vilken kommer alltfört att vara en viktig komponent i luftförsvaret.

Flygets understöd av sjö- och markstridskrafterna är avgörande för dessas försvarsförmåga. Här går dock den tekniska utvecklingen mycket snabbt med UAV för lägesuppföljning och beväpnat obemannat flyg (UCAV) mot sjö- och markmål. Beväpnade obemannade flygplan ligger för ett land som Sverige sannolikt något längre bort tidsmässigt, men bedöms vara ett attraktivt alternativ som understöd till fartyg och arméförband. Samtidigt måste försvarssystem mot ”svärmar av obemannade flygfarkoster” utvecklas.

Trots den tekniska utvecklingen, anser vi inom KV<sub>2 I</sub> att bemannat flyg för många år framöver ger nödvändig flexibilitet när det gäller luftförsvar samt sjö- och markmålsbekämpning. I det kortare perspektivet understöds marinen med främst flygburen sjömålsrobot och armén med flygfällda styrda vapen.

Avvägningen mellan obemannat och bemannat flyg behöver närmare studeras när det gäller den fortsatta utvecklingen av mark- och sjöstridskrafter. Övervattensfartygen bör snarast tillföras ombordbaserade UAV för lägesuppföljning. Markstridskrafterna bör utöka utnyttjandet av UAV samt efterhand tillföras UCAV.<sup>11</sup>

En fråga som därför behöver analyseras är samordning av stridskraftsanknutna UAV och bemannat flyg. Parallellt med ovan föreslagna inriktning bör dagens bemannade system (JAS) utvecklas avseende sensorsystem och vapensystem.

Oaktat utvecklingen inom obemannade system ser vi i KV21 behov av ett utökat antal stridsflygplan bl a med hänsyn till behovet i ett kortare tidsperspektiv av ökat stöd till markstrids- och sjöstridsförbanden. En rimlig ansats bedöms vara en ökning av antalet JAS – lämpligen genom att man behåller ett antal av C/D-versionen.

Detta kan vara ett rimligt avsteg från principen att inte indela duellsystem i kategori High-Low-mix, då vi bedömer att C/D-versionen med inriktning mot stöd till mark- och sjöarenan är en rimlig ambitionsnivå för dessa.

Markarenan och sjöarenan har ett stort behov av helikoptrar – markarenan främst för transporter och sjöarenan främst för ubåtsjakt. Därutöver krävs helikoptrar för mera allmänna uppgifter som sjukvårdstransporter och i gråzonslägen när Forsvarsmakten behöver stödja Polisen och Kustbevakningen.

Studien förutser ett ökat behov av helikoptrar för dessa angelägna uppgifter som idag är klart underdimensionerade när det gäller helikopterstöd. Här finns inga andra alternativ.

Övriga viktiga områden för flygstridskrafterna är en återgång till att kunna basera stridsflyget med stor spridning – d v s flera flygbasförband samt att det åldrande transportflyget förnyas.

## Markarenan

Markarenan innefattar tre huvuduppgifter:

- Lägesuppföljning och upprätthållande av territoriell integritet på svenskt territorium, d v s övervakning av för totalförsvaret viktiga platser och områden. Uppgifter som främst är kopplade till gråzonslägen.
- Stöd till den civila delen av totalförsvaret i ett gråzonsläge, d v s att kunna förstärka polisiära resurser m fl vid omfattande terrorism, sabotage m m. Det är en uppgift som försvaret idag har för vissa specifika situationer, men uppgiften bör breddas och skrivas mera generellt för att öka flexibiliteten i situationer när polisens resurser inte räcker till.
- Försvar mot väpnat angrepp, d v s att försvara platser/områden, att fördröja/hindra angriparens utbredning samt att kunna återta platser/terräng som tagits av angriparen.

För att kunna möta en angripare på de platser denne landstiger/luftlandsätter krävs det kvalificerade markstridsförband. Idag är de för få och det tar lång tid innan de kommer till verkan. Antalet brigader bör därför utökas, deras mobiliseringstider kortas och den operativa rörligheten förbättras. Krav på initialt mycket hög operativ rörlighet bör lösas genom något/några lätta och mycket snabbbrörliga förband för att kunna ingripa under tiden som brigaderna mobiliseras och kraftsamlas.

Med få förband som dessutom är beroende av mobiliseringsåtgärder innebär de operativa behoven krav på ökad operativ rörlighet. Samtidigt krävs i morgon, liksom idag, koordinerade insatser med förband och funktioner som representerar de grundläggande förmågorna för att erhålla effekt i markstriden. Mångfunktionell brigad bör

därför fortsatt vara den modell som utgör grunden för markstridskrafternas organisation. Det materiella innehållet utvecklas främst avseende motmedel, signaturanpassning, sensorer, luftvärn och indirekt eldkraft genom ökat utnyttjande av beväpnade UAV och långräckviddiga bekämpningssystem. Till detta ska läggas att flygets markmålsbekämpning också är en del i brigadens arsenal av långräckviddiga vapen. Vid nyuppsättning av förband som ska kunna ta terräng eller fördröja en angripares framryckning på marken bör lösningar sökas där obemannade stridsfordon kan utgöra den mest framskjutna delen av markstridsförbanden. Vidare bör förmågan till att ”vara på rätt plats i tid” förbättras genom att den operativa rörligheten förstärkas, bl a genom bättre transportstöd och att mobiliseringsorganisationen anpassas till var våra strategiskt viktiga områden och är belägna så att vitala delar inte behöver transporteras från andra landsändar.

Även med redovisade kvalitetshöjande åtgärder erfordras ett ökat antal brigader. I KV21 anser vi att en rimlig ansats m h t de operativa behoven bör vara en fördubbling.

Materiellt kan detta vara en rimlig ambitionsnivå mot 2030, medan det personellt sannolikt kommer att ta längre tid, särskilt avseende befälsutbildningen. Av detta skäl måste vid beslut om en ökad volym av kvalificerade markstridskrafter personaluppbyggnaden starta omgående.

Studien har berört om attackhelikopter bör vara en komponent i markstridsförbanden. KV21 anser att den tekniska utvecklingen sannolikt innebär en högre kostnadseffektivitet för beväpnade UAV jämfört med attackheli-

koptrar. Vid anskaffning utifrån kan en tidig implementering av beväpnade UAV ske.

Även det territoriella försvaret behöver förstärkas vid infallsportar som hamnar, flygfält och utsatta områden i norra Sverige. Ett antal lokalförsvarfsförband bör sättas upp för detta ändamål.

### *Multifunktionella förband*

I KV21 vill vi lyfta fram två uppgifter som inte låter sig enbart inordnas i endera mark-, sjö- eller luftarenan, utan bör diskuteras inom ramen för en försvarsmaktsgemensam förbandsstruktur – kravet på snabbinsats samt Gotland.

Vi föreslår att den *snabbrörliga insatsstyrkan* har som huvuduppgift att kunna möta och försvåra en angripares etablering inom otillräckliga områden, bl a vid hamnar och flygfält. Beredskapskravet bör vara att efter ca ett dygn kunna vara insatt var som helst i södra Sverige. Styrkan bör m h t uppgifterna vara en multisammansatt snabbinsatsstyrka (MSI) på bataljonsnivå, sammansatt av förband ur armén och marinen som är helikoptertransporterade och med en sjökomponent med ubåttransporterade specialförband. MSI ska ha stor eldkraft med hög precision genom att kunna utnyttja flygfälda vapen, långräckviddiga markmålsbekämpningssystem, beväpnade UAV:er, sjöminor, lättare luftvärnsrobotar samt tillgång till helikoptrar för underhåll. Förbandet bör ha en utsedd chef (Joint A/M/) och övas frekvent med full styrka. Förbandet bör ges ca 14 dagars uthållighet.

Hemvärnets insatskompanier som har uppgifter i prioriterade områden samövar med snabbinsatsstyrkan.

Den strategiska och operativa utmaningen för Gotland är svårigheterna att tillföra förstärkningar efter att strider inletts. Detta kan lösas genom att redan i fredstid etablera en

stark försvarsorganisation för försvar av ön. Inom KV21 föreslår vi en mix av satsningar: förstärkt grundorganisation på ön, förhandslagring av materiel samt att snabbinsatsstyrkan har Gotland som en av sina huvuduppgifter. De på Gotland utgångsgrupperade och mobiliseringsbara resurserna bör ges en sådan förmåga att de framtvingar röjande förberedelser hos angriparen.

För att uppnå de önskade effekterna så krävs det på Gotland, enligt vår bedömning, i storleksordningen en förstärkt mekaniserad bataljon med en kvalificerad artillerikomponent vilken med kort varsel finns gripbar. Därutöver ska det finnas kvalificerat luftvärn samt ett sjömålsrobotsystem på ön. Med den skisserade styrkan tillsammans med snabbinsatsstyrkan, bedöms det vara möjligt att bestrida angriparen kontroll över ön i ett par veckors tid. För att ge förbanden tillräckligt hög beredskap och minska de problem och risker som tilltransporter från fastlandet innebär, bör Gotlandsförbanden i huvudsak bemannas med personal som bor på ön.

Rent generellt innebär de satsningar som föreslås för mark-, sjö- och luftarenorna att möjligheterna att försvara Gotland förbättras.

## 10. Särskilda civil-militära åtgärder

Det finns flera kritiska områden där Försvarsmaktens behov av stöd från det civila försvaret och samhället är avgörande för de militära operationerna – elförsörjning, telekommunikationer, transporter samt hela försörjningsområdet som livsmedel och drivmedel.

I KV21 utgår vi från att de satsningar på civilt försvar som denna studie lyft fram minimerar de bristområden som idag hämmar utnyttjandet av det militära försvaret på grund av bristande förmågor inom det civila

försvaret. Detta kommer att ta tid och möjligheterna att tillgodose Försvarsmaktens behov i snabba lägen måste antas vara begränsade. Av detta skäl måste Försvarsmakten skapa egna förmågor och resurser som kan täcka de första veckornas behov.

Vi i KV21 vill lyfta fram en allvarlig brist i dagens försvar med betydelse för soldaternas och civilsamhällets stridsmoral och det är den avancerade sjukvården i krig.<sup>12</sup> Frågan gäller omhändertagande av ett större antal svåra krigsskador som kräver behandling av traumaspecialister.

Försvarsmaktens ambition för krigssjukvården ("10-1-2-regeln") är att första hjälpen ska kunna ges på skadeplatsen inom 10 minuter och medicinsk evakuering (MEDEVAC<sup>13</sup>) av den skadade ska påbörjas inom en timme. Inom KV21 bedömer vi mot bakgrund av genomförda studier, att dagens samlade sjukvårdsförmåga inom Försvarsmakten och den civila sjukvården väsentlig underskrider denna målsättning. Det påverkar dessutom inte minst stridsmoralen.

I Sverige har sjukvården i krig behandlats styvmoderligt under en längre tid. Idag bygger vårt försvarskoncept på att svåra krigsskador förs ut från stridsområdet och sen ska tas hand om inom landstingens/regionernas sjukvårdsorganisation. Nedmonteringen av det civila försvaret medförde att den civila sjukvårdens krigsplanering lades i träda, kunskap och erfarenhet tappade sin aktualitet. Idag är lite om än något förberett. Traumaspecialisterna är få och utbildningen avseende det skadepanorama som ses vid storskaliga terrorattacker och strid är alltför begränsad. Sjukvårdspersonal vid landets traumacenter måste därför ges katastrofmedicinsk utbildning. Försvarsmakten bör omgående ges i uppdrag att biträda vid genomförandet.

Därtill saknas viktiga delar i planeringen för det medicinska omhändertagande i en

masskadesituation som i krig kan innebära omfattande skadeutfall under flera veckor.

Problemen finns också med att få de skadade från krigsskådeplatsen till sjukhus med traumakapacitet. Försvarsmakten måste därför bygga upp egen förmåga för det omedelbara omhändertagandet av skadade samt förmåga att, med eller utan skalskyddade fordon, föra undan skadade till en uppsamlingsplats (främre stöd- och förstärkningsnivå) där civila resurser kan ta vid och verka.

Från en sådan uppsamlingsplats kan skadade föras på olika sätt beroende på avstånd till sjukhus. Vid masskadesituationer kommer det större antalet skadade att transporteras med ambulanser och bussar. Även om snabba transporter med helikopter är starkt önskvärt klarar inte ens en rimligt utökad ambulanshelikopterflotta av annat än de allra mest prioriterade fallen. Detta dilemma får dock inte skymma det angelägna behovet av sjuktransporter med helikopter.

Det är vidare uppenbart att vissa regioner i Sverige, som kan drabbas av ett väpnat angrepp måste förberedas för en masskadesituation genom inrättande av krigssjukhus. Det gäller Gotland och norra Sverige.

Mycket kan och måste göras omgående. Behoven får inte dras i långbänk. Regeringen måste ge uppdrag till de ansvariga central myndigheterna att initiera planering och förbättrande åtgärder samt anslå medel för förbättrad traumaberedskap.

## 11. Ekonomi och realiserbarhet

Kostnaden är avhängigt införandetakt och volymer. I KV21 bedömer vi att med en totalförsvarsbudget successivt ökande under de

närmaste tio åren bör stora delar av föreslaget koncept kunna innehållas kring 2030, om än inte helt när det gäller antal. En översiktlig beräkning av förslaget ger i storleksordningen en dubbling av försvarsbudgeten till 2030, dvs ca två procent av BNP.

## 12. Sammanfattande slutsatser

När det gäller genomförande av konceptet TF30 är bedömningen att det kommer att ta minst 10–15 år, även vid en generös budgetbehandling. En diskussion om prioriteringar blir därmed nödvändig.

KV21 rekommenderar att med start omgående prioriteringar sker avseende:

- *Ledning* Det civila försvaret omgående får en sammanhållen ledningsstruktur för återuppbyggnad
- *Lägesuppföljning*: På civil sida kunna indikera och följa hybridkrigsaktiviteter och på militär sida ha kapacitet för havsövervakning 24/7 (inkl identifiering)
- *Robusthet*: Ett sammanhållet civilt/militärt cyberförsvar. Bygg upp en fungerande krigssjukvård. Anskaffa luftvärnsrobotssystem för brigader och korvetter. Besluta om en övergripande struktur för markstridskrafterna resp sjöstridskrafterna m h t den snabba utvecklingen inom obemannade system och långräckviddiga robotar. Påbörja utveckling och anskaffning av fler kvalificerade förband inkl personaluppbyggnad.
- *Reaktionssnabbhet*: Påbörja uppsättande av en snabbinsatsstyrka (MSI).

Två områden som särskilt bör uppmärksammas och som griper över alla de tre övergripande kraven: lägesuppföljning, robusthet och reaktionssnabbhet är:



- UAV av olika slag. Inom KV<sub>21</sub> anser vi att det snarast bör vidtas åtgärder för att utveckla system för att möta en angriparens UAV-system såväl som eget utnyttjande av dessa.
- Elektronisk krigföring där vi såväl som angriparen blir alltmer beroende av olika typer av informationsteknologi för navigering, kommunikation, målinmätning, styrning av stridsdelar m m.

Ett problem som ofta dyker upp när man vill ändra en långsiktig inriktning är avvägningen mellan att behålla det gamla samtidigt som man så snart som möjligt vill gå in i det nya. I KV<sub>21</sub> rekommenderar vi att detta omhändertas i en ledningsgrupp med representanter för regering och berörda myndigheter.

Sammantaget innebär redovisat koncept för det nya totalförsvaret att Sverige får en tröskeleffekt som kan avskräcka från ryska militära äventyrligheter. Skulle vi trots detta angripas bedömer vi i KV<sub>21</sub> att regeringen ges den handlingsfrihet som krävs för att tillsammans med andra kunna föra kriget till ett för landet gynnsamt slut.

Med ovanstående inriktning kan Försvarsmaktens strategiska inriktning höjas till att ”försvara Sverige utan hjälp utifrån i inledningen av en militär konflikt” och ha kapacitet att ta emot utländska stridskrafter under ordnade former. Det civila samhället kommer att fungera under kris- och krigsförhållanden.

Detta förändrar det säkerhetspolitiska läget i bland annat Östersjöregionen i en tydlig positiv riktning. Frågan om alliansanslutning avdramatiseras.

## Noter

1. Det framtida slagfältet -Krigsvetenskap i 21:a århundradet, KV21.
2. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop 2014/15:109; Sveriges nationella säkerhetsstrategi, <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/sveriges-nationella-sakerhetsstrategi>.
3. Neretnieks, Karlis (red): *Angrepp mot Sverige – varför och hur*, KKrVA, Stockholm 2016.
4. Hörberg, Thomas (red): *Sverige – värt att skydda*, KKrVA, Stockholm 2017.
5. Sju dagar i veckan, dygnet runt.
6. Op cit, Hörberg, Thomas, se not 4.
7. Olofsson, Mats (red): *Det digitaliserade försvaret*, KKrVA, Stockholm 2017.
8. Unmanned Air Vehicle / Obemannad luftfarkost.
9. Med High-Low mix avses att en förbandstyp kan ha olika kvalitetsnivåer där syftet är att öka antalet på bekostnad av kvalitén.
10. Command, Control, Communications, Surveillance, Targeting Acquisition and Reconnaissance.
11. Unmanned Combat Aerial Vehicle.
12. Nylén, Lars; Blimark, Magnus och Elowsson, Per: ”Traumavård vid allvarlig händelse och krig”; *KKrVAHT*, 3. häftet 2017, s 108.
13. Medevac avser en sjukvårdstransport med militärt eller civilt fordon (bil, helikopter, fartyg eller flygplan), som finns tillgängligt för det militära förbandet och som enbart får användas för sjukvårdstransport och ska vara obebäpnat. Det bemannas med medicinsk personal och är utrustat för adekvat sjukvård under transporten. Fordonet kan vara utmärkt med vedertagen skyddssymbol (rött kors). Medevac indelas i främre medevac, som avser primärtransport av skadad inom stridsområdet, taktisk medevac, som avser sekundärtransport mellan sjukvårdsenheter inom operationsområdet och strategisk medevac, som avser sekundärtransport ut ur operationsområdet. Det senare kan ske med specialutrustade civila specialflyg, utrustade och bemannade för luftburen intensivvård.









# ETT NYTT TOTALFÖRSVAR

VITBOK 

Ett radikalt omtag behöver göras inom hela totalförsvaret, militärt och civilt.

Den sammantagna utvecklingen i samhället, tekniken samt vår omvärld med mer utstuderade angreppsmetoder har i operativa spel, genomförda av Kungl Krigsvetenskapsakademien, tydligt visat att vårt land är på gränsen till försvarslöst.

Sverige har idag inget civilt försvar – cyberattacker slår ut elförsörjningen i hela landet, vilket gör att det mesta stannar – telefonnät, mobilnät, betalningssystem, för att ta några exempel. Folk börjar svälta efter en vecka när livsmedelslagren är tömda. Angriparens utnyttjande av sociala media skapar panik, misstroende och uppgivenhet.

Övergår angreppet till militära insatser kommer de kvalificerade förbanden inom armén och marinen med stor sannolikhet att slås ut eller inte komma till verkan.

Men det finns lösningar. Kungl Krigsvetenskapsakademiens studieprojekt *Krigsvetenskap i det 21:a århundradet* presenterar i denna skrift ett antal förslag som i avgörande grad skulle förbättra Sveriges försvarsförmåga.

EN SKRIFT INOM RAMEN FÖR  
KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIENS PROJEKT KV21

ISBN 978-91-88581-03-7

