Slutrapport från SES-projektet

Redaktörer:
Lars-Erik Lundin och Gunnar Magnusson

Kungl Krigsvetenskapsakademien
The Royal Swedish Academy of War Sciences

Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2022
© Redaktörerna och Kungl
Krigsvetenskapsakademien

Kungl. Krigsvetenskapsakademien
The Royal Swedish Academy of War Science

Slutrapport från projektet Säkerhet i morgondagens Europa – svenska perspektiv (SES)

Säkerhet i morgondagens Europa
– SVENSKA PERSPEKTIV

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

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 5
Förord 7
Rapporten, projektet och dess ledning 10
Sammanfattning 12
Säkerhetsgarantier och försvar i en ny tid 16
Svenskt totalförsvar 18
Studiearbetet inom SES-projektet 23
Svenska och internationella säkerhetsstrategier – att inte söka uppfinna hjulet 24
Del I: Slutrapport 25
Bakgrund och överblick 26
Trender och megatrender 26
Västlig enighet och solidaritet har katalyserats 32
…men viktigt att ta höjd för nya splittringstendenser 33
Behovet av att höja blicken och möta de utmaningar som är av existentiell betydelse . 34
Vikten av att motverka närsynthet: Öst-väst möter nord-syd i säkerhetspolitiken 35
Från konvergens till divergens 36
Norden, USA och Nato 39
Europadimensionen 43
Sverige, internationella operationer och internationellt militärt bistånd 44
Pandemin och svensk flödessäkerhet 45
Rysslands angrepp på Ukraina och frågan om ”end state” 47
Sanktionsvapnet 48
Cyberkrigföringen 49
Det psykologiska försvaret mot desinformation 50
Att hantera befolkningsströmmar 51
Svenska svar - utgångspunkter 52
Kritiska tidsförhållanden 52
Existentiella utmaningar och svar 53

Avskräckning och ”beroligelse” 54
Frågan om hur svenska militära och civila resurser bör användas för att maximera säkerhet 56
Grundläggande försvarsförmåga 57
Militär förmåga och beredskap 62
Civil förmåga och beredskap 89
Värderingsförändringar och ideologiförskjutningar 90
Målet för civilt försvar 93
Samhällets sårbarhet och vår förmåga att utkämpa krig 96
Organisatoriska förutsättningar för utnyttjande av budgetmedel inom området civilt försvar 97
Vissa grundläggande frågor som rör budgetmedel till civilt försvar 102
Slutsatser om prioriterade samarbeten, inklusive Nato-frågan 114
Strategidimensionen 117
Beslutsdimensionen 118
Våra utmaningar kräver en massiv utbildnings- och rekryteringsinsats 120
Del 2: Delprojekten 122
Delprojekt Civilt försvar 123
Underprojektet Värderingsförändringar, UP1 123
Underprojektet Nationell säkerhetsstrategi, UP2 124
Underprojekt Finansiering av civilt försvar, UP3 125
Beslutsfattande under svåra förhållanden, UP4 127
Delprojekt Cyber 129
Delprojekt Försvarsindustri 131
Delprojekt Krigs- och Operationskonst 133
Delprojekt Luft/Rymd 135
Delprojekt Mark: 137
Delprojekt Sjö 139
Delprojekt Säkerhetspolitik 141

Förord

”Vi måste tydligare inse att vår stora, ändliga och klart *gränssättande* resurs är människorna i vårt demokratiska samhälle”

Den europeiska säkerhetsordningen ligger i spillror.

Rysslands folkrättsstridiga angrepp den 24 februari år 2022 har lett till att Sverige, tillsammans med Finland, den 18 maj detta år inlämnat en intresseanmälan att tillträda Nato.

Det var inte en utveckling som kunde förutses när Akademiens projekt “Säkerhet i morgondagens Europa - Svenska perspektiv” (SES) inleddes för tre år sedan. Det som har hänt i och med Rysslands agerande föranleder många frågor som givetvis inte kunnat analyseras på djupet i denna rapport.

Sammantaget understryker dock projektets analyser vikten av de beslut som statsmakterna tagit både vad avser tvåprocentsmålet och relationen till Nato. Svensk, nordisk och europeisk säkerhet kommer att stärkas av detta.

Viljan att bli en fullvärdig medlem i Nato innebär ett svenskt säkerhetspolitiskt paradigmskifte. Nato är en politisk försvarsallians vars styrka vilar på det gemensamma åtagandet i artikel 5 om det gemensamma försvaret av alliansens medlemmar och dess grundläggande värderingar.

Parallellt är planeringen för en fortsatt upprustning av det svenska försvaret i full gång. Beslut om att avdela 2 % av statsbudgeten framöver för det militära försvaret är fattat. Till det ska läggas att miljardbelopp årligen också måste satsas parallellt på en återuppbyggnad av det försummade civila försvaret. Myndigheter och staber är intensivt verksamma för att skapa ett underlag för politiska beslut om prioriteringar i den fortsatta svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Dessa måste nu förhålla sig till Natos prioriteringar och operativa planering.

Hoten mot Sverige och Europa har blivit långt mer påtagliga för den svenska allmänheten än på mycket länge. I denna slutrapport från Akademiens SES-projekt försöker vi undvika att slå in öppna dörrar. Oändligt mycket har sagts och skrivits om en rad på varandra följande kriser och krig. Konkreta förbättringsförslag är inte en bristvara. Men konkreta åtgärder har fram till nu varit senfärdiga.

Akademien ser sig ha uppgiften att bidra till att skapa överblick när det gäller att visa hur det militära försvaret är beroende av det civila samhället, och vice versa, och hur utrikespolitiken måste samspela med försvarspolitiken. Allt detta måste nu planeras inom ramen för ett Nato-medlemskap. Det kräver omtänkande. Medlemskapet ska fyllas med innehåll och prioriteringarna i försvarsplaneringen kan då bli andra än de blivit vid en fortsatt militär alliansfrihet.

De säkerhetspolitiska utmaningarna tar naturligtvis inte slut med kriget i Ukraina. Vi får räkna med att kedjan av aktioner och motreaktioner fortsätter. Vi kan inte utgå ifrån att det efter ett vapenstillestånd i Ukraina – vilket kan dröja månader och kanske år – omedelbart skulle återuppstå ett stabilt läge i hela Europa. Det kommer att finnas kvar stabilitetshotande krafter oavsett utfall. Inte heller har vi sett slutet på pandemin. Klimathotet återstår också i hög grad att möta. Det är fortfarande oklart hur amerikansk och kinesisk politik kommer att utvecklas och om den nya västliga sammanhållningen, som nu är starkare än på länge, kommer att bestå och fördjupas. Populismen finns kvar. Migrationskrisen har kommit tillbaka med full kraft om än mött med en större vilja till större omfördelning av bördorna i Europa jämfört med 2015. Utrymningen av miljoner ukrainare kan bli långvarig. Samtidigt pågående, ömsesidigt förstärkande, kriser komplicerar bilden. Val och ledarskapsstrider i många länder erinrar om inrikespolitikens betydelse. Allt detta kräver svar i form av en väl förankrad säkerhetspolitik som omfattar allt vad som behövs för att vi, tillsammans med likasinnade, ska kunna möta framtida utmaningar.

Att återupprätta en ny säkerhetsordning måste nu ske – men det kommer att ta tid. Den måste fortsatt främja de fria europeiska staternas – den västliga sfärens – solidaritet mellan likasinnade för att motstå krafter som vill rubba och destabilisera en ordning som sedan länge befordrat demokratiska styren under lagen. I grunden handlar det om en ordning som så långt möjligt tillförsäkrar sina medlemmar rättssäkerhet och rättstrygghet, frihet till liv, lem och gods och rätt att självständigt eller tillsammans med andra forma sin vardag och sin framtid och sin fria ekonomiska samfärdsel.

****

Kungl. Krigsvetenskapsakademien har sedan hösten 2018 bedrivit ett omfattande studie- och forskningsarbete inom ramen för projektet ”Säkerhet i morgondagens Europa – svenska perspektiv”, förkortat SES, för att söka utröna vad som bäst främjar säkerheten i vår del av världen och för Sverige.

Projektet påbörjades 2018 i den situation som då rådde i Europa, med en påtagligt försämrad säkerhetspolitisk situation, med ett pågående mer ambitiöst säkerhetspolitiskt samarbete inom EU, där Sverige deltog fullt ut, och med ett fördjupat svenskt militärt samarbete, främst med Finland, Norge och USA. De slutsatser som drogs i projektarbetet fram till den 24 februari 2022 i en rad publikationer syftade till att lämna konkreta förslag till återuppbyggnaden av såväl det civila som militära försvaret och hur detta borde utnyttjas i fred, kris och krig. Ambitionen var att dessa förslag skulle kunna utgöra ett bidrag till statsmakternas arbete inom totalförsvarsområdet. Dessa förslag äger i allt väsentligt fortsatt giltighet.

En viktig slutsats av utvecklingen från och med den 24 februari är att det pågående kriget, som förr eller senare kommer att avslutas på ett eller annat sätt,

kan – och får – inte då betraktas som ett tillfälle att återigen, som på 1920-, 1930- och 1990-talen, sänka försvarsanslagen och försvarsförmågan drastiskt. Det Europa som nu framträder är ett annat Europa än före den 24 februari. Ett nytt säkerhetspolitiskt paradigm har, som framhållits, inträtt som vi har att förhålla oss till och som intresseanmälan om medlemskap i Nato är det yttersta uttrycket för.

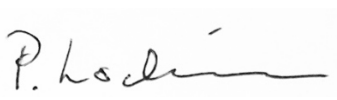
Om det är någonting Sverige borde ha lärt sig, om inte förr så nu, är att det gamla talesättet ”*si vis pacem para bellum*” (om du vill ha fred så rusta för krig), är mer aktuellt än någonsin. Aldrig mer får en av statens bärande grundpelare – förmågan att värna landet – försummas. Den grundpelaren måste byggas upp och stå stadig över tid. Den måste få kosta om vi vill leva i säkerhet och trygghet samt själva bestämma över vår framtid.

****

De överväganden som denna slutrapport innehåller bygger dels på SES-projektets studieresultat fram till den 24 februari som i mycket bär allmängiltighetens prägel, dels, och oundvikligen, de konsekvenser som utvecklingen fått i Europa från den 24 februari och de svenska perspektiv som bör appliceras på denna. Hur relevanta många av dessa förslag är har framträtt i blixtbelysning under pandemikrisen och till följd av det ryska angreppskriget mot Ukraina. Samtidigt är det uppenbart att mycket finns att lära av hur kriget mot Ukraina förts både av angripare och försvarare. Rapporten innehåller på dessa punkter inte slutliga bedömningar utan snarare många angelägna frågor som ställs för framtiden. Rysk aggressivitet respektive rysk militär svaghet är exempel på frågor som kommer att vara centrala för svensk säkerhetspolitik framöver. Har vi i väst - givet vad vi hittills sett på slagfälten i Ukraina - överskattat den ryska förmågan till modern krigföring? Kan vi befara fortsatt militär aggression trots rysk militär svaghet?

Projektet ”Säkerhetspolitik i morgondagens Europa – svenska perspektiv” har ekonomiskt välvilligt stöttats av Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse, utan vars bidrag arbetet inte varit möjligt.

Stockholm den 31 maj 2022



Sverker Göranson
Styrgruppens ordförande

Per Lodin
Projektledare

Rapporten, projektet och dess ledning

Denna slutrapport innehåller viktigare överväganden och slutsatser från Kungl. Krigsvetenskapsakademiens projekt "Säkerhet i morgondagens Europa – svenska perspektiv (SES)".

Den innehåller också frågor inför framtiden som framkommit under de två stora kriser (pandemin, det ryska kriget mot Ukraina) som fortfarande pågår när denna rapport presenteras i maj 2022.

Rapporten innehåller material som går utöver vad som framkommit i arbetet inom respektive delprojekt. Detta mer vidgade material har arbetats fram i syntesfasen av projektet som helhet och innebär således att delprojekten inte i alla delar analyserat detta vidgade material i detaljer. När det i rapporten anges "vi" åsyftas de som bidragit till de slutliga texterna i föreliggande rapport.

Redaktörer är ledamöterna ambassadör Lars-Erik Lundin och överstelöjtnant och jur. kand. Gunnar Magnusson.

Bidrag till textavsnitt i slutrapporten har hämtats från genomförda studier inom respektive delprojekt (se del 2 Delprojekten) samt också lämnats av en rad ledamöter i Akademin. Dessa inkluderar, förutom redaktörerna, ledamoten ambassadör Michael Sahlin främst vad avser säkerhetspolitiska avsnitt. Ledamoten generaldirektören Björn Körlof har bidragit med avsnittet om civilt försvar. Bidrag till specifika avsnitt har också lämnats av ledamöterna Krister Andrén, Gunilla Herolf, Bo Richard Lundgren, Lars Nylén och Lars Wedin.

Föreliggande version av slutrapporten innehåller hänvisningar i form av hyperlänkar.

Slutrapporten har fastställts av projektledaren, ledamoten generalmajor Per Lodin.

SES är ett tvärvetenskapligt projekt vars genomförande har möjliggjorts med välvilligt stöd av Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse. Projektet har pågått sedan hösten 2018 och har resulterat i ett antal delrapporter. Se del 2 Delprojekten).

Projektets styrgrupp har utgjorts av följande akademiledamöter:

General Sverker Göranson, styresman och styrgruppens ordförande
Docent Björn von Sydow, andre styresman
Generalmajor Björn Anderson, ständig sekreterare
Fil Dr Gunilla Herolf

Projektets ledning har utgjorts av följande ledamöter:

Projektledare	Generalmajor Per Lodin
Sekreterare	Överstelöjtnant Gunnar Magnusson
Vetenskaplig ledare	Professor Gunnar Hult
Informationsansvarig	Direktör Sven Christer Nilsson
Redaktör	Överstelöjtnant Tommy Jeppsson
Delprojektledare	
Dp Säkerhetspolitik	Ambassadör Michael Sahlin
Dp Krigs- och Operationskonst	Överste Johan René
Dp Mark	Brigadgeneral Anders Carell
Dp Sjö	Konteramiral Odd Werin
Dp Luft	Överstelöjtnant Göran Pettersson
Dp Civilt försvar	Generaldirektör Marie Hafström
Dp Cyber	Direktör Johan Wiktorin
Dp Försvarsindustri	Överste Jan-Erik Lövgren

Sammanfattning

Sverige har, tillsammans med Finland, nu inlämnat en intresseanmälan om att tillträda den nordatlantiska fördragsorganisationen - Nato.

Det var inte en utveckling som kunde förutses under det treåriga projekt som har föregått denna slutrapport. Inte ens i skenet av kriget i Georgien 2008 och annekteringen av Krim 2014, och det följande åttaåriga kriget i östra Ukraina, var det möjligt att kunna förutse en så drastisk utveckling som det ryska angreppet på Ukraina den 24 februari. Men arbetet med olika delrapporter utgör trots det ett gediget underlag för att vidare analysera de frågor Sverige kommer att behöva ta ställning till. Flera av delrapporterna, inklusive den säkerhetspolitiska, understryker också brådskan i att möta Sveriges säkerhetsproblem på ett långt mer ambitiöst sätt än som skett efter det kalla krigets slut.

Slutrapportens huvudbudskap är att Sverige står inför uppgiften att bygga vidare vår försvarsförmåga för att möta de breda säkerhetspolitiska utmaningar som både Sverige, Finland och våra Natoanslutna grannar under senare år identifierat. De har utförligt analyserats i en serie rapporter publicerade inom ramen för SES-projektet. Siktet måste nu ställas in på att för svensk del göra detta som fullvärdig Nato-medlem.

En verkligt stor utmaning förblir – det förtjänar att upprepas - att just bibehålla ett brett säkerhetsbegrepp som inkluderar en rad delvis samverkande hot och utmaningar – både civila och militära, och där svaren måste inkludera både civila och militära åtgärder från svensk sida inom Nato som politisk allians och inom EU.

Sverige och det svenska folket står därmed inför en lång resa fylld av hot och utmaningar som i grunden måste mötas gemensamt med andra i väst och ytterst av hela det internationella samfundet.

Sverige kan, liksom alla andra EU- och Natomedlemmar, aktivt medverka för att utforma denna politik i öppen demokratisk debatt inom och utom landet. Men Sverige kan inte bortse från de styrinstrument som Nato och EU utformar i form av strategier på olika nivåer. Sverige måste lojalt verka för att de genomförs när de väl är beslutade. Detta har omedelbara konsekvenser för utformningen av den svenska nationella säkerhetsstrategin.

I fokus för närvarande står givetvis kriget i Ukraina där det är centralt att försöka sätta in aggressionens följder i ett globalt perspektiv.

Få kunde föreställa sig att Ryssland den 24 februari 2022 skulle inleda ett oprovocerat och brutalt angreppskrig mot hela det demokratiska Ukraina. Ett land som Ryssland och det ryska folket har starka historiska band till.

Varken *juridiskt bindande avtal*, existensen av *kärnvapen och mer riktade avskräckningssignaler* i form av sanktioner och militärt bistånd m.m. eller *humanitära hänsyn* visade sig kunna förmå Vladimir Putin att avstå från aggressionen. Att återupprätta en ny alleuropeisk säkerhetsordning kommer att ta

tid. Så länge som kriget pågår och sanktionerna är i kraft reduceras den ryska kapaciteten att återhämta sin offensiva förmåga – men på vilken sikt? Möjligen ökar också det folkliga motståndet i Ryssland mot kriget efter en tid – men föga tyder på att detta inte kan motverkas av effektiv statlig propaganda.

Än en gång efter annekteringen av Krim 2014 bröt den ryska ledningen mot den säkerhetsgaranti som utfärdades 1994 i samband med att Ukraina unilateralt avstod från kärnvapen.

I och med detta visade sig den europeiska säkerhetsordning som byggdes upp från 1975 sakna tillräckligt skyddsvärde. Detta trots att Ukraina i förhållandet till Nato åtnjuter samma status som privilegierad partner som Sverige och Finland.

Kriget åskådliggjorde hur Ryssland genom hot om att utnyttja sina kärnvapen kunde avskräcka väst från att med alla medel militärt gripa in till Ukrainas försvar. USA klargjorde tidigt att man inte var beredd att riskera ett tredje världskrig för ett land som inte är full medlem av Nato.

Därmed visade det sig med ny tydlighet att antagandet att det skulle finnas ett kärnvapenparaply som även inbegrep ett Sverige med bevarad svensk militär alliansfrihet inte längre håller.

De typer av massförstörelsevapen som Sverige i flera konventioner åtagit sig att själv inte utveckla används nu mer eller mindre uttalat av Ryssland för att i olika avseenden försöka tvinga även Sverige och Finland till att foga sig efter den ryska synen på säkerhet i Europa, byggd på olika intressesfärer där Sverige och Finland kunde förmodas ingå i den ryska. Det förtjänar särskilt att understrykas att Sverige alltsedan 1970 är part till ickespridningsfördraget (NPT), vilket för oss är ett juridiskt bindande åtagande att inte anskaffa kärnvapen. Problemet ligger alltså hos kärnvapenmakterna som inte respekterar de juridiskt bindande åtaganden till kärnvapennedrustning som gjordes för mer än ett halvt sekel sedan. Rysslands anfallskrig mot Ukraina signalerar vida mer än att den europeiska säkerhetsordningen är i spillror. En global nukleär säkerhetsordning finns inte heller. För att en sådan ska kunna etableras måste Ryssland och andra kärnvapenmakter ta sitt ansvar inom ramen för icke-spridningsfördraget (NPT).

Så länge som en gemensam syn på hur internationell säkerhet inte kan etableras och upprätthållas på FN-nivå måste Sverige ansluta sig till den syn som sedan länge formulerats av Nato. Att det både handlar om avskräckning – inklusive med kärnvapen – men också om gemensamt försvar på konventionell nivå i ett läge när avskräckningen inte fungerar. Ukrainakriget visar med all önskvärd tydlighet att en aggression inte nödvändigtvis bygger på en rationell beslutskalkyl.

Vidare måste Sverige som medlem i Nato och EU bidra till arbetet att stärka sammanhållningen i den västliga gemenskapen. Västs möjligheter till stabiliserande och förtroendeskapande åtgärder på europeisk och global nivå behöver också främjas.

I denna nya säkerhetspoliska kontext måste Sverige och svenskarna utveckla ett perspektiv på vårt land som en del av en nordisk, europeisk, transatlantisk och global gemenskap. Detta är krävande, men säkerhetspolitiskt nödvändigt, inför

kommande år. Akademiens ledamöter utgör en resurs som kan vara av stort värde när det gäller att informera, debattera och utbilda i denna anda – vilket redan i hög grad skett under Ukrainakriget.

Överenskomna värderingar har mötts av aggression

Sverige, EU och västvärlden har, särskilt efter det kalla kriget, verkat för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Köpenhamnskriterierna för EU-medlemskap, det östliga partnerskapet, stödet till civilsamhället i länder som Belarus, arbetet med att utvidga Europarådet och stärka OSSE är alla uttryck för denna strävan. Ryssland har tills nu varit en del av denna process och godkänt alla åtaganden inom OSSE på toppmötesnivå vid upprepade tillfällen.

Denna i grunden civila ansats uppfattas nu, sedan 90-talets tro på en grundläggande konvergenstrend ersatts av en tilltagande divergens, av ledare i ett antal icke-demokratiska stater – inte bara i Ryssland - som en aggressiv politik som kräver aggressiva, även militära, svar externt och repression internt. Ukrainakriget är det senaste och mest upprörande exemplet på att så är fallet.

En obruten rad av svenska regeringar har sedan det kalla krigets slut bedömt att denna omfattande satsning på att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer kunde föras utan att tydligt gardera för militära hot och på grundval av i hög grad oskrivna och därmed också osäkra säkerhetsgarantier. Dessa bedömningar har nu visat sig i grunden felaktiga i skenet av vad som visat sig efter Rysslands krav på västmakterna den 17 december 2021 och det militära fullskaliga angreppet på Ukraina den 24 februari 2022. Redan efter president Putins tal vid München-konferensen 2007 och angreppet på Georgien 2008 fanns det anledning att befara att en positiv utveckling av Ryssland i en säkerhetspolitisk mening inte kunde förutses.

Multilateralismens sammanbrott

Förhoppningen att multilateralt samarbete kunde leda till en varaktig förändring i riktning mot mer demokrati och rättstatlighet har kommit på skam. Repressionen har fortsatt att öka i många länder, inte minst i Ryssland.

Förutsättningarna för enighet inte bara inom FN:s säkerhetsråd på global nivå utan också inom OSSE är skadat i grunden vilket påverkar inte bara de hårda säkerhetsfrågorna utan också implementeringen av det breda säkerhetsbegreppet. Blickarna riktas åter mot Europarådet som en mer trovärdig samarbetsform med länder utanför EU. Det bygger till skillnad från OSSE sitt arbete på juridiskt bindande konventioner. Men Ryssland har nu lämnat Europarådet.

Brist på respekt för politiskt och juridiskt bindande åtaganden

Samtidigt är tilltron till politiskt och juridiskt bindande överenskommelser allvarligt rubbad. Ukrainas säkerhetsgaranti efter det att landet 1994 avstått sitt arv av sovjetiska kärnvapen visade sig inte gälla. Garantin löd:

> "--The United States of America, the Russian Federation, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, reaffirm their commitment to Ukraine, in accordance with the principles of the CSCE Final Act, to respect the Independence and Sovereignty and the existing borders of Ukraine.—"

Klockan har nu vridits tillbaka till den period före det kalla krigets slut då OSSE inte var en internationell organisation utan en mellanstatlig europeisk säkerhetskonferens (ESK)

Även tilltron till överenskommelser mellan FN:s säkerhetsråds permanenta medlemmar (de s k P5), som alla är kärnvapenmakter, är underminerad, för att inte säga lamslagen. Kort tid efter det att P5 inför icke-spridningsfördragets översynskonferens bekräftade att ett kärnvapenkrig inte kan vinnas och aldrig får utkämpas hotade Ryssland med användning av kärnvapen. Detta även i strid med landets egen militära doktrin som talar om att kärnvapen endast kan komma till användning om statens existens är hotad.

Efterlevnaden av konventioner som förbjuder kemiska och biologiska vapen är ifrågasatt. INF-avtalet om medeldistanskärnvapen sades upp efter det att parterna anklagade varandra för avtalsbrott. Det största konventionella nedrustningsavtalet någonsin, CFE, tillämpas inte längre. Det innebär att endast det strategiska "New Start"-avtalet, som förlängdes med fem år kort efter Biden-administrationens tillträde, nu finns kvar som relevant förhandlingsforum, om än inaktivt.

Hotet mot maktinnehav det mest centrala

Vikten av en breddad syn på säkerhetspolitiken understryks av hur väst har svarat på Rysslands aggression mot Ukraina. I det sammanhanget kommer också frågan upp vad det är som har lett Ryssland till att ta detta oerhört drastiska steg. Kanske har detta för Rysslands del inte i första hand haft att göra med Natoutvidgningen utan mera med den ryska självbilden och regimens krav på obrutet maktinnehav. Det är viktigt att understryka att Natoutvidgningen var något som länderna ifråga själva eftersträvade, och som de hade rätt att eftersträva enligt Helsingforsaktens principer om att varje stat har rätt att vara antingen alliansfri eller alliansbunden.

Snarare kan således hotet mot Vladimir Putins maktställning genom inre destabilisering anses vara centralt. Detta upplevda hot kan kopplas till en serie s.k. färgrevolutioner, inklusive i Ukraina och Georgien, och till de ledare för oppositionen inom Ryssland som varit beredda att påta sig en roll som martyrer i

kampen för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer och inte minst i kampen mot den oerhörda korruption som berikat den ryska ledningen.

Men en viktig faktor att beakta är också i hur stor utsträckning Vladimir Putin i skenet av den ryska självbilden ser sig själv som en viktig historisk gestalt och att han därför i sina aggressioner mot olika delar av det forna Sovjetunionen också vägleds av en övertygelse om sin roll som en återskapare av det ryska imperiet; liksom också av en övertygelse om Rysslands kultur är en bärare av en mer genuint ”sann” och äkta europeisk värderingsbas.

Instabilt globalt säkerhetsläge

Säkerhetsläget är som nämnts komplicerat på global nivå. Det präglas av kraftigt ökande instabilitet, oförutsägbarhet och är därmed svårbedömt och svänger ibland hastigt, såsom exemplifierat under pandemin och i samband med avslutet i Afghanistan.

90-talets visioner för, och prognoser om, fred och stabilitet kändes starka. Nu är läget dock helt annorlunda, med allvarligt försvagade multilaterala institutioner och värdegrunder, med ökande spänningar och misstro mellan dominerande aktörer, med nukleär och konventionell upprustning och modernisering som kan leda till kapprustning och därtill kopplade risker för bl a kärnvapenspridning, med framväxande nya, icke militära medel att påverka vår flödessäkerhet, inklusive genom sociala medier, med globala och regionala utmaningar och hot, med massmigration och hot från organiserad brottslighet och terrorism, samt, för Europas del, med utmaningar från ett antal samtida konflikter i närområdet såväl i söder som i öster.

Säkerhetsgarantier och försvar i en ny tid

Aggression behöver avskräckas genom västligt samarbete

Det är nu uppenbart att de civila, politiska utmaningar som demokratierna i väst representerar för auktoritära ledare kommer att mötas med olika former av aggression från andra icke-västliga aktörer.

Svaret på dessa aggressioner kan inte ges av enstaka länder i väst utan måste ges av ett samlat väst i samarbete på olika nivåer. Dessa samarbeten måste bygga på gemensamt utvecklade intressen och på gemensamt omhuldade värderingar som man inte är beredda att rucka på och som kräver ett samordnat försvar.

I sammanhanget måste man inse att det även i väst finns variationer när det gäller stödet för rättsstatens och demokratins principer. Kampen för att upprätthålla och vidareutveckla processen i riktning mot en ökad västlig enighet kan därför framgent väntas bli hård och långdragen. Det räcker inte heller här med

folkrättsligt bindande åtaganden. Det finns också ett behov att ta höjd för risken för nya splittringstendenser i väst.

Och kraven på enighet har för svensk del redan inneburit ett behov att föra en säkerhetspolitik med inslag som Sverige under lång tid inte uttalat givit sitt stöd till. För Sverige kommer det att bli viktigt att bejaka betydelsen av avskräckning - inklusive med stöd av kärnvapen - så länge som dessa existerar.

Det är trots allt avskräckningen i vid mening, ytterst med kärnvapen, tillsammans med bygget av europeiska institutioner, som förhindrat storkrig på hela kontinenten sedan slutet av det andra världskriget.

Sverige, Nato och USA

Vårt medlemskap i Nato kommer att innebära en ständigt pågående process som syftar till att skapa *interoperabilitet* på alla nivåer. Detta nu också på den högsta säkerhetspolitiska nivån. För svensk del bör detta uttryckas i en i grunden reviderad nationell säkerhetsstrategi som ligger i linje med det strategiska koncept som Nato planerar att anta vid sitt möte i slutet av juni 2022 och med EU:s i mars 2022 antagna strategiska kompass.

Vårt medlemskap i Nato kommer också att kräva inte bara att två procents-målet uppfylls med råge utan att vi deltar i att möta de utmaningar som Nato- och EU- medlemmarna uppfattar vara av gemensamt intresse. Det kommer att innebära fortsatt svenskt deltagande i militära och civila internationella fredsfrämjande operationer som kan komma att bli krävande.

Det finns inom överskådlig tid inget trovärdigt säkerhetspolitiskt alternativ till samarbete med USA inom ramen för Nato-medlemskapet, snarast oavsett vem som sitter som president i detta land. Samtidigt måste stora ansträngningar göras för att utveckla det säkerhetspolitiska samarbetet och gemenskapen inom EU. Men någon ersättning för Nato och av den amerikanska rollen för Natos territoriella försvar kommer inte att finnas inom överskådlig tid, även om en kapacitet nu är på väg att skapas på europeisk nivå för att möta gemensamma utmaningar som inte bedöms vara av vitalt amerikanskt intresse.

Kärnvapnen komplicerar effektiv avskräckning i Ukrainafallet

De tidigare sovjetiska åtagandena att inte vara det första landet som använder kärnvapen (“no-first-use") har förvandlats till en politik där Ryssland inte drar sig för att hota med kärnvapenanvändning redan mycket tidigt i en konventionell konflikt.

Ukrainakriget har ställt i blixtbelysning insikten att ryskt kärnvapeninnehav förhindrat effektiv västlig hjälp av konventionella militära styrkor.

Det angripna landet - i det här fallet Ukraina – har fått klara sig med hjälp av materiellt militärt bistånd från väst trots att landet har ett utvecklat partnerskap med Nato.

En upptrappning till användning av slagfältskärnvapen på ukrainskt territorium - som skulle kunna inträffa i ett läge då den ryska statsledningen är i grunden destabiliserad – skulle inte leda till förutsägbara svar från västliga kärnvapenmakter.

Stora frågor om trovärdig avskräckning och strategisk stabilitet, frågor med oprövade svar, har således uppstått till följd av den ryska aggressionen.

Nya frågor om säkerhetsgarantier och spridning av kärnvapen

Vi bedömer - med hänvisning till Akademiens remissvar på utredningen om en eventuell svensk anslutning till konventionen om förbud mot kärnvapen - att denna utveckling bestyrker betydelsen av att en sådan konvention innehåller ytterst ambitiös verifikation, klara definitioner och krav på anslutning av samtliga kärnvapenmakter. Detta bör vara Sveriges budskap som observatör till konventionen tillsammans med Finland och de Nato-stater som också avser delta som observatörer.

Det är uppenbart att världens kärnvapenstater - liksom även potentiella nya kärnvapenmakter - kommer att anse att kriget i Ukraina tydligt understryker det strategiska värdet av kärnvapeninnehav - även för att möjliggöra genomförandet av ett konventionellt krig genom implicita eller explicita kärnvapenhot från den som startar kriget - och i syfte att effektivt utöva makt även i formell fredstid.

Ryssland blir i framtiden med stor sannolikhet inte det enda land som hotar Sverige eller Europa med de ökade räckvidder som vapensystem med dubbel användning successivt får. Detta ökar på sikt dramatiskt betydelsen även av nord-syddimensionen för europeisk säkerhet, inklusive i potentiella krigsfall som inte bedöms direkt beröra amerikanska vitala intressen. Därtill kommer att terrorhotet, som under många år efter 11 november 2001 prioriterades av USA och västliga stormakter, kvarstår.

Svenskt totalförsvar

Från konvergens till divergens

Många av de problem som Sverige, Europa och världen står inför idag kan mot denna bakgrund anses sammanhänga med en alltför stor framtidsoptimism under

åren efter det kalla kriget. Denna framtidsoptimism har lett till att den valda försäkringspremien för vår säkerhet satts alldeles för lågt – det betalar vi nu i stället, men det är bråttom och vi måste betala än mer.

Det är av mycket stor betydelse att regeringen i mars 2022 tog steget att anamma målet att avdela 2 % av BNP för militärt försvar. Upprustningen av det civila försvaret krävs emellertid också för att möta framtida pandemier och andra stora icke-militära utmaningar (exempelvis genom en utveckling av sjukvården). Det måste ligga utanför tvåprocentsmålet. Viktiga analyser som nu successivt görs inom den civila delen av totalförsvaret visar att det krävs omfattande insatser för att bygga upp en mycket angelägen och betydligt bättre civil beredskap inom flera samhällssektorer. Det rör sig om årliga mångmiljardbelopp.

Covid-19 är med säkerhet inte heller den sista stora krisen eller pandemin vi kommer att få uppleva. Klimatkrisen är redan påtaglig och är en stor utmaning framöver. Vi behöver inte bara försörjningssäkerhet civilt och militärt utan också ett skydd mot de negativa konsekvenser som vårt beroende av omvärlden, och negativa megatrender i denna, medför.

Den förmåga som krävs för ett robust samhälle kan inte komma om tio år utan mycket av åtgärderna på flera angelägna områden behöver accelereras och borde egentligen redan ha varit på plats.

Betydelsen av uthållighet och folkligt stöd

Viktiga utfästelser har gjorts av politiska ledare i Sverige och i andra länder i väst som lägger grunden för en återtagen västlig motståndskraft och försvarsförmåga. Många av de åtgärder som föreslagits i Kungl. Krigsvetenskapsakademiens rapporter, och från två omfattande forskningsprojekt under de senaste åren, håller på att vidtas eller förberedas.

Tre månader efter Rysslands förnyade aggression mot Ukraina - och två och ett halvt år efter det att covid-19 pandemin drabbade Sverige och världen - kräver säkerhetssituationen betydande *uthållighet* och folkligt stöd. Kriserna avlöser varandra i media men stora informationsinsatser måste bidra till kontinuitet och överblick.

Förmåga bygger inte enbart på pengar utan kräver engagerad och utbildad personal och ett samhälle som med full kraft bidrar till att möta hoten och utmaningarna inför framtiden. Sedan omfattande delar av tidigare samhällsberedskap flyttats från statliga organ till näringslivet uppstår här en komplicerad situation då stora delar av förmågan måste byggas inom en miljö som styrs av marknadskrafterna, inte sällan i sin tur styrd av multinationella företagsintressen och komplicerade upphandlingsprocedurer.

Förmåga byggs inte minst med hjälp av ett näringsliv som med sin kompetens och inom nationella, europeiska och internationella ramar bidrar till en fortsatt globalisering utan orimliga beroendeförhållande till framtida potentiellt aggressiva länder och icke-statliga aktörer.

Den enighet och solidaritet som mobiliserats mellan EU:s och Nato:s medlemsstater under det pågående kriget bådar dock gott för framtiden. Väst står nu mera enat än kanske någonsin. Att vidmakthålla detta utgör en existentiell utmaning.

Men enighet är inte nog, det krävs en kraftigt förstärkt förmåga att försvara frihet och fred och en vilja att samarbeta för att möta vad som i grunden är en gemensam utmaning: att säkra *fred i frihet.*

Säkerhetsgarantier, samarbeten och svensk förmåga

Sverige är naturligtvis inte ensamt om att ta ansvar för sin del av bördan genom att anamma tvåprocentsmålet. En genomgripande översyn av säkerhetspolitikens grunder genomförs inte bara i Sverige utan även i Nato och EU. Sverige strävar efter att bli en mer integrerad pusselbit i den västliga säkerhetsordning som måste byggas upp inte bara med respekt för staters självbestämmande och territoriella integritet utan – minst lika viktigt - med full respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

Endast genom medlemskap i Nato får Sverige de säkerhetsgarantier som är nödvändiga när avtal inte respekteras och lögn tillåts gå före sanning. Sådana säkerhetsgarantier kan dock inte endast bygga på juridiskt bindande multilaterala och bilaterala avtal, de måste förtjänas genom att Sverige arbetar inom och utom rikets gränser på att möta gemensamma utmaningar mot fred och frihet tillsammans med våra partners i Nato.

Förmåga förutsätter samarbeten. Den samarbetstanke som genomsyrar denna sammanfattande rapport måste förankras bättre i det svenska samhället. Det visade redan pandemin. Ensam är inte stark utan bara ensam – det gäller även med beaktande av att Sverige inte hotar någon annan stat. Vi kan inte isolera oss när kontinenten riskerar storkonflikt. Förmåga bygger på samarbeten på alla nivåer.

Svenskt totalförsvar är inte autonomt utan beroende av en lång rad nödvändiga förutsättningar för att i slutändan bli tillräckliga för vår säkerhet. Våra civila beroendeförhållanden måste utformas så att vi inte ensidigt blir för beroende av enskilda aktörer i det internationella systemet.

Förmåga bygger på utbildning och information om hela bredden av utmaningar som Sverige står inför, inklusive hur vi ska hantera de kolossala sidoeffekterna av krig, pandemier och klimatförändringar på det svenska samhället, inklusive omfattande flyktingströmmar.

Sverige en pusselbit i något större

Sverige är således en pusselbit i något större. Vår säkerhet bygger nu på vårt kommande fulla medlemskap i Nato i tillägg till EU. Inom den ramen bör samarbetena med främst Finland, men även med Norge och övriga nordiska länder

samt USA, stå i fokus. Europa är av fundamental betydelse främst för vår flödessäkerhet och för det gemensamma handlande som tar sig uttryck inte minst i gemensamt beslutade sanktioner. Vikten av samarbetet med USA, med tonvikt på det militära området, kan inte nog understrykas. Den transatlantiska länken förblir helt avgörande för vår och Europas säkerhet. Ju bättre pusselbitarna passar ihop desto mer säkerhet.

Svaren på militära utmaningar är också civila

Ukrainakriget har illustrerat att svaren på militära utmaningar också i hög grad är civila, inklusive sanktioner om vilka enighet i Europa fortsatt måste uppnås. I skedet före ett krig skapas trovärdig avskräckning både av uppvisad militär förmåga och förmågan att straffa de makter som bryter mot säkerhetsordningen.

Men vare sig Natos militära förmåga eller västs sanktioner, som efter annekteringen av Krim 2014, har utgjort en trovärdig avskräckning för Ryssland som uppväger de fördelar Ryssland trott sig vinna genom angreppet på Ukraina. Det är ett viktigt memento för Europa i en fortsatt uppbyggnad av militär och civil avskräckningsförmåga.

Aggressiv maktutövning med icke-militära medel

Aggressiv maktutövning kan uppenbart drabba Sverige och Europa också med hjälp av icke-militära medel. Ett fientligt land kan bidra till att skapa flyktingströmmar riktning Europa både genom folkrättsvidriga attacker på civilbefolkning eller genom stöd till terrorism.

Ett ovänligt sinnat land kan också globalt underminera försörjningssäkerhet och flödessäkerhet genom att med cyberattacker eller på annat sätt hota kritisk infrastruktur, inklusive den världshandel som till 90 % går på köl. Ett ovänligt sinnat land kan också förorsaka politisk instabilitet genom olika typer av hybrid- och påverkansoperationer.

Härtill kommer att regionala konflikter i andra delar av värden kan ge dominoeffekter i Europa och Sverige genom att produktion och transporter där påverkas av konflikten. Vi har sett hur lätt störningar kan uppstå i världshandeln genom exempelvis containerfartyget Ever Givens grundstötning i Suezkanalen och den mycket omfattande pandemikarantänen i Shanghai i april 2022 när närmare 500 transoceana fartyg blev liggande på redden utan att tillåtas gå in i hamn.

Sverige måste bidra till att västvärlden tar upp försvaret på djupet mot störningar i den internationella världshandeln genom att delta i olika former av icke-militära och militära operationer.

Det är också av central betydelse att västvärlden understödjer länderna i Afrika och Mellanöstern när det gäller att hantera hot som kan leda till omöjliga

levnadsvillkor i dessa länder när befolkningen ökar på det sätt som förutses under det innevarande seklet.

Sanktioner som bestraffningsmedel

Till det måste sedan läggas konstaterandet att väst valt att besvara aggression i hög grad med civila maktmedel i form av sanktioner. Härigenom har samarbetet inom EU nu trätt fram i rampljuset som en fundamental resurs för att bestraffa Rysslands militära aggression – och för att söka avskräcka ytterligare rysk aggression.

I nästa led kan vi då se hur Ryssland valt svara på detta civila hot i första hand med upptrappade militära hot, inklusive kärnvapen.

Sanktionspolitiken är i alla sina delar ett komplext politiskt område att analysera. Så har inte kunnat ske inom ramen för SES-projektet. Sanktioner slår inom olika samhällsområden på olika sätt och kan till delar också slå tillbaka på den som beslutar om den. Samtidigt är det svårt att, utöver rent militära medel, finna medel som ”biter” på en aggressiv stat. Det är mot denna bakgrund tydligt att sanktionspolitiken måste bli föremål för mer omfattande studier och analyser i syfte att finna utformningar som kan bli mer finstämda och särskilt drabba den del av en aggressiv parts ekonomi och beslutssystem som kan tvinga fram en ändrad hållning.

Europa och flödessäkerheten

Det europeiska samarbetet är således av fundamental betydelse för västliga möjligheter att möta aggression med sanktioner och andra civila verkansmedel. Dessutom ger samarbetet i Europa tillsammans med USA, nyckeln till svensk och europeisk flödessäkerhet.

Den framtida globaliseringen kan inte tillåtas att vara ohämmad. Som en beredskapsåtgärd inför framtiden måste den västliga politiken inkludera en systematisk strävan att minska otillbörligt beroende av öst, i första hand Kina. Detta kan endast ske genom ett nytt, kraftigt utvecklat samarbete och reglering av internationell näringsverksamhet inom ramen för ett breddat totalförsvar.

Säkerhetspolitik och totalförsvar

Slutsatsen av allt detta är att säkerhetspolitiken primärt inte bara har en militär komponent med ett civilt försvar som fundamentalt stöd. Säkerhetspolitik, särskilt i form av maktutövning mot aggressiva stater, innefattar ett mycket brett spektrum av åtgärder som utövas på olika nivåer i det internationella samfundet. Detta måste komma till klart uttryck i en väsentligt omarbetad svensk nationell säkerhetsstrategi som tar höjd för den osäkra säkerhetspolitisk utveckling på

många olika plan som föreslår, inklusive processen i riktning mot Sveriges integration i Nato.

Studiearbetet inom SES-projektet

Studiearbetet inom SES-projektet har skett inom en övergripande ram, där olika delprojekt samverkat. Dessa delprojekt har varit Säkerhetspolitik, Krigs- och Operationskonst, Mark, Sjö, Luft/Rymd, Civilt försvar, Försvarsindustri och Cyber. Delprojektet Säkerhetspolitik har fortlöpande utgjort en ram, en "kappa", inom vilka övriga delprojekt haft att verka. Delprojekten har efter hand redovisat resultaten av sina studier och seminarier. Denna slutrapport går ett steg längre än redan publicerade delrapporter genom att följdfrågor i ljuset av inte bara pandemikrisen utan också Rysslands aggression mot Ukraina kunnat formuleras.

Projektet tydliggör den gemensamma europeiska ansatsen – projektets strategiska val – och håller fast vid att säkerhetspolitiken, som både hotbilds- och omvärldsbeskrivning och policyformulering, omfattar alla delar i samverkan, militärt som civilt, utrikespolitiskt såväl som försvarspolitiskt.

Projektet har behövt att ta i beaktande att omvärldsutvecklingen i hög grad styrs av oförutsedda händelser, och därmed mer eller mindre abrupta förändringar i betingelserna för säkerhetspolitiken. Förändringar som i sin tur kan framtvinga snabba åtgärder inom utrikes- och försvarspolitiken, för att i sin tur ställa krav på de medel som behöver ställas till buds, ytterst för att uppnå de säkerhetspolitiska målen frihet och oberoende.

Samtidigt har projektet ständigt måst ta hänsyn till den inneboende trögheten - trots exempel på flera långtgående och drastiska beslut - i samhällets svar på plötsligt uppkommande utmaningar, inte minst inom försvarsområdet med sina många gånger långa ledtider för framtagning av ny materiel och utbildning av personal.

Som kommer att framgå i rapportens civila avsnitt är vi fortsatt djupt oroade över hur långsamt genomförandet av nödvändiga förändringar sker när det gäller främst det civila försvaret. Riskerna med ett underdimensionerat civilt försvar framgår med skrämmande tydlighet under Ukrainakrigets hittillsvarande förlopp. Det civila försvaret får inte betraktas som ett bihang till det militära utan utgör en fundamental förutsättning för hela totalförsvarets effektivitet och förmåga.

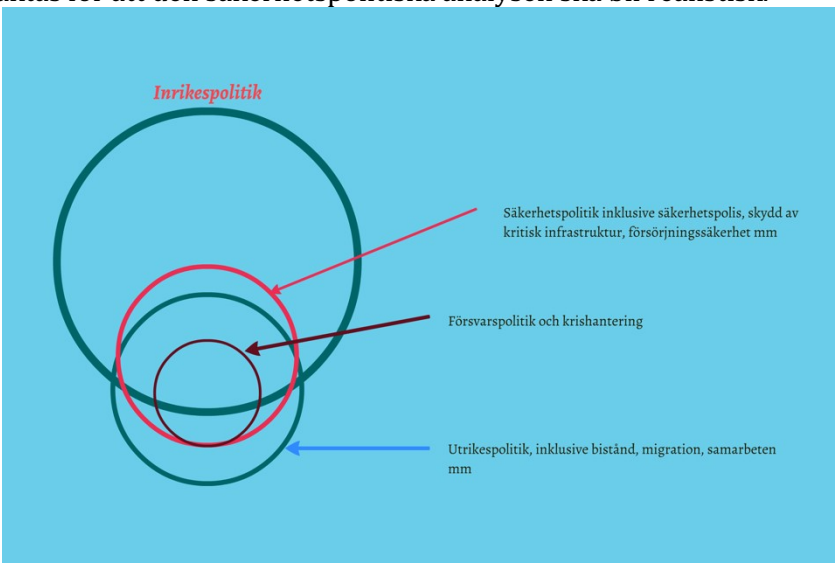
Det är därför bra att regeringen den 19 maj beslutat om en skyndsam utveckling av det civila försvaret i linje med de konkreta förslag som lämnats av såväl en statlig utredning i saken som akademiens rekommendationer i sitt yttrande över denna.

Svenska och internationella säkerhetsstrategier – att inte söka uppfinna hjulet

SES-projektet täcker ett mycket stort kunskapsområde där det redan finns etablerade svenska och internationella doktriner och överenskomna riktlinjer och begreppsapparater i olika kontexter.

Ett projekt som SES måste vara medvetet om att hjulet riskerar att ständigt uppfinnas på nytt om man inte tillräckligt beaktar att många frågor diskuterats i detalj på EU- och Nato-nivå under decennier. Tanken på en *hemsnickrad svensk doktrin ter sig alltmer orimlig*.

I budgettermer kan svensk säkerhetspolitik i vid mening anses inkludera - helt eller delvis - en rad utgiftsområden som går utanför totalförsvarets och krisberedskapens ram. Det är inte minst en inrikespolitisk realitet som bör beaktas för att den säkerhetspolitiska analysen ska bli realistisk.



Del I: Slutrapport

Bakgrund och överblick

Trender och megatrender

Säkerhetsläget i Sveriges geostrategiska närområde har i tidigare SES-rapporter – väsentligen om perioden från år 2014 och framåt – beskrivits som en snabbt försämrad säkerhetssituation. Denna trend har på senare år ytterligare förstärkts och nu kulminerat i och med det nya, storskaliga ryska militära angreppet på grannlandet Ukraina den 24 februari.

Därmed skärptes det säkerhetspolitiska läget från allvarligt till kritiskt

Med de främst säkerhetspolitiskt men också på ett antal andra områden omvälvande konsekvenser som det ryska militära angreppet omgående kunde konstateras ha fått, och kommer att få, framstår torsdagen den 24 februari 2022, dagen då president Putin, inledde angreppet och trots ihärdiga västliga försök att avråda och avskräcka, som en historiskt remarkabel och tragisk för att inte säga katastrofal vändpunkt, med betydande risker för ytterligare steg mot fördjupning och utvidgning av den farliga konflikten. Ett storkrig på europeisk botten kan stå för dörren med oöverblickbara konsekvenser; för Europa och för världen.

Men även utan en storkonflikt spridd till att omfatta stora delar av Europa innebär detta en dramatisk förändring av grunderna för fred och säkerhet på den europeiska kontinenten.

När detta skrivs, i maj 2022, saknas fortsatt möjligheter att bedöma hur och när denna allvarliga konfliktutveckling – som även berört grundläggande frågor om strategisk stabilitet baserad på kärnvapenavskräckning, på ett sätt som inte förevarit på mycket lång tid – i ett senare skede kan komma att avvecklas och övergå till en diplomatisk process. Förutsättningarna för en diplomatisk lösning - syftande inte bara till vapenvila och humanitär undsättning utan också till krigets avslutande - förefaller närmast obefintliga i ett läge då långtgående rysk aggression, och stark ukrainsk försvarsvilja, gör det mycket svårt att se vari en kompromissöverenskommelse skulle kunna tänkas bestå. Denna svårighet förstärks av de ryska krav på fundamentala förändringar i den europeiska säkerhetsordningen som Kreml uttalat som villkor och grund för aggressionen mot grannlandet Ukraina. Ukraina må således vara den akuta krigszonen, men den ryska aggressionen och revisionismen har långt vidare ramar.

Den nuvarande, akuta Ukrainakrisen har utvecklats i en process av gradvis försämrade rysk-västliga relationer med rötter i omständigheter kring avvecklingen av det kalla kriget, med Trump-perioden i USA som något av en avvikande parentes; hållpunkter i denna process av relationsförsämring förknippas med markörer som de tjetjenska krigen, Putins München-tal 2007, Georgien-

krisen 2008 och därefter annekteringen av Krim och aggressionen mot Donetsk och Luhansk 2014. Minsk 1 och Minsk 2-fördragen, vid vilka Frankrike och Tyskland medverkade (det s k Normandie-formatet) efterlevdes aldrig. En effekt av denna process, med ytterligare spänningshöjning och förtroendebortfall som följd, var den stegvisa eroderingen av fora för dialog och förhandlingar om såväl kärnvapen som konventionella vapen, och allmänt en tillbakagång för både multilaterala och bilaterala samtalsformat.
Men parallellt med denna process – som på en annan strategisk nivå också inbegriper Kina – har stora och problematiska utmaningar inträffat och har måst hanteras även på andra områden.

Det är också viktigt att erinra om andra dimensioner i den globala och europeiska utvecklingen under perioden efter det kalla kriget för att få en övergripande bild av de säkerhetspolitiska utmaningar som världen, Europa och Sverige står inför.

I SES-projektets säkerhetspolitiska slutrapport ”Strategisk balansakt 2.0” , som i sin tur i hög grad byggde vidare på en tidigare rapport, ”Engulfed in Flames” (hösten 2020), identifierades sålunda ett antal säkerhetspolitiskt relevanta och sammanlänkade megatrender: globaliseringen, digitaliseringen, klimat och hälsa, massmigrationen, multipolariseringen, multilateralism och värderingar, stormaktsrivalitet och konfliktutveckling. Därigenom kunde en bredare kontext av utmaningar och nödvändiga svar på olika nivåer skisseras och diskuteras, inklusive den nordiska och den europeiska nivån, och detta i två huvuddimensioner, öst-väst respektive nord-syd. Den resulterande analysen betonade vikten av ett breddat säkerhetsbegrepp och ett allomfattande angreppssätt (”comprehensive approach 2.0”).

I en sådan analysinriktning ses alltså öst-väst dimensionen, stormaktsrivalitet och väpnade konflikter som ett av flera spår, eller kluster av spår, i den globala säkerhetspolitiska utvecklingen. Fler spår har sålunda förekommit parallellt och i olika skeden krävt allomfattande västlig och global fokusering, ibland som förstärkning av andra kriser i ömsesidig påverkan, ibland som distraktion i förhållande till behovet av att fokusera “rätt” problem eller att prioritera ett problem i taget.

Ett sådant ”spår” har varit USA:s och västvärldens resurs- och moraliskt krävande ”*war on terror*”, primärt alltsedan 11 september 2001 (även om terrorism i olika ideologiska draperingar och kamp mot terrorism förvisso förekommit långt före den 11 september). Terrorism är ett medel och brukas i en politisk kamp, ibland som ett fattigmanskrig.

Det nu 20-åriga USA-ledda kriget mot terrorismen kan, med möda, anses ha varit en nettoframgång i det att allvarliga jihadistiska angrepp direkt mot USA synes ha förhindrats, liksom på senare år allvarliga terrorangrepp i europeiska länder, och genom att IS-kalifatets i Syrien och Irak efter lång kamp slutligen kunde besegras, eller åtminstone tvingas tillbaka radikalt.

Likväl konstateras i samstämmiga internationella bedömningar att kriget mot terrorn destabiliserat väst och varit extremt kostsamt i människoliv (särskilt i drabbade länder) och pengar samtidigt som nettoresultatet, med möjliga undantag enligt ovan, varit ytterst tveksamt, detta manifesterat senast i det kaotiska uttåget i Afghanistan och dess politiskt-humanitärt katastrofala efterbörd, och dessförinnan i den fatalt misslyckade Irakoperationen och en hantering av Syrien, Jemen- och Libyenkriserna, m fl utan klara avslut. Det framstår för närvarande som i grunden oklart vad kriget mot terrorn egentligen lett till, och om jihadistisk och annan terrorism egentligen alls är möjlig att slutligt besegra med militära (och polisiära) medel. Här finns stora, resurskrävande frågetecken inför närmaste år och årtionden. Internationellt samarbete erfordras, oavsett utvecklingen i öst-väst dimensionen.

Kriget mot terrorismen har, sammanfattningsvis, knappast "vunnits". Det bör tilläggas att för europeisk del kampen mot terrorism är nära sammankopplad med det institutionella samarbetet i kampen mot organiserad brottslighet, som problem och utmaning, ofta i oklar samverkan mellan statliga och icke-statliga aktörer. Gränserna mellan yttre och inre säkerhet har tenderat att suddas ut. Som påpekats ovan har en stor del av terrorismen sin grund i en politisk kamp, som ett fattigmanskrig. Samtidigt så är den internationella uppfattningen att utslagen av terrorkampen (attentaten) betraktas om kriminella handlingar och ska normalt sett mötas med åtgärder inom rättsväsendets ram. 11 september och beslutet i FN, på USA initiativ, lade till en dimension, nämligen att storskalig terrorism var att anse som så allvarlig att den fick mötas med militära medel, även om aktionerna inte omedelbart kunde ses som en stat till stat handling.

Vidare har Ukrainakrisen lyft frågorna om migration/massmigration till ytterligare en ny nivå. Den aktuella strömmen av flyktingar från krigets Ukraina bemöts för närvarande av en sympati- och solidaritetsvåg, vilket är viktigt som mått på en samlad europeisk respons på den ryska utmaningen. Det är samtidigt viktigt att inte bortse från det globala flykting- och migrationsproblemet, de enligt UNHCR ca 86 miljoner människor som av olika skäl flyr sina hemländer, i första hand till angränsande länder men annars främst i riktning nordväst (från Asien) respektive norr (från Afrika) mot Europa och i riktning norr mot USA/Kanada.

Att migrationstrycket utvecklats till något av en liberal-demokratisk och rättsstatlig ödesfråga både i Europa och USA har framkommit redan som konsekvens av hittillsvarande migration, för Europas del, särskilt vågen 2015. Flykten från krigets Ukraina må framstå som kvalitativt annorlunda i olika avseenden, men behovet av både omhändertagandekapacitet och solidaritet kommer ofrånkomligen att testas kraftfullt eftersom Ukrainakriget skapar ett flyktingtillskott i mångmiljonklassen.

I skrivande stund konstateras – som jämförelse - att Ukraina-krisen på en enda krigsmånad skapat nära fyra gånger fler flyktingar, i detta fall dock främst kvinnor och barn, än som sökte sig till Europa under hela flyktingkrisåret 2015.

Detta avlastar dock inte migrationstrycket söderifrån såvida inte detta stoppas med handfasta medel och metoder. Men redan Ukraina-krisen i sig ökar trycket radikalt på Europa att efter alla dessa år av oenighet och beslutsångest faktiskt få till stånd en hållfast överenskommelse om en hållbar bördefördelning. De ukrainska grannländer som tidigare överlag motsatte sig en tvingande EU-regel om rättvis fördelning tillhör nu den som grupp som solidariskt mottagit miljoner ukrainska flyktingar. Ju längre kriget i Ukraina varar desto nödvändigare blir det att enas om ett hållfast och hållbart system.

Det samlade och ensade västliga svaret under USA:s ledning på den ryska aggressionen i Ukraina har varit en tydlig manifestation av den extremt snabba omvärldsutvecklingen detta år.

Samtidigt har hotet mot den liberala demokratin också andra rötter som bl a sammanhänger just med fenomenet massmigration.

Som framhålls bl a i rapporten ”Strategisk balansakt 2.0” finns för Europa anledning att med oro följa utvecklingen i ett flertal länder och därvid inte minst i USA. Transitionen från Trump- till Biden-administrationen vid årsskiftet 20/21, förvisso en viktig förändring, blev stormig på ett sätt som väcker oro inför kommande mellanval och därefter följande presidentval. Hur väljarna i ett starkt polariserat och politiserat USA kommer att ta ställning i valen 2022 respektive 2024 utgör ett viktigt men svårhanterat memento för ansvariga politiker i Europa, också i den nu aktuella Ukrainakrisen.

En annan trend, eller utmaning, under senare decennier – också det i hög grad en fråga om USA:s inflytande och vägval – gäller området *non-proliferation*, dvs. icke-spridning av kärnvapen. När Obama överlämnade Vita huset till Trump i början av 2017 betonade han att Nordkoreas kärnvapenprogram utgjorde det enskilt största hotet mot internationell fred och säkerhet. Och Donald Trump kom sedan att lägga starkt fokus på att i en serie toppmöten försöka utverka utfästelser om Nordkoreas de-nuklearisering av Kim Jong-un. Dock utan framgång.

Parallellt med Nordkorea har temat icke-spridning under denna tid främst handlat om Iran och, fr o m 2015, det av Obama-administrationen framförhandlade (av Trump sedermera övergivna) JCPOA-avtalet.

En av Biden-administrationens prioriterade ambitioner – förutom det sedermera gravt misslyckade Afghanistanärendet – var att i kretsen av JCPOA-signatärer (FN-säkerhetsrådets medlemmar plus Tyskland och EU) försöka förmå Iran, med ny politisk ledning efter valet sommaren 2021, att med USA återgå till det ursprungliga avtalet. Frågan under våren 2022 handlade i grunden om huruvida Ukrainakrisen skulle torpedera chanserna till en överenskommelse, mot alla odds. Eller om intresset för icke-spridning hos samtliga signatärer utom Iran skulle visa sig tillräckligt starkt för att bereda vägen för en överenskommelse, trots Ukrainakrisen. Och trots Israels tidvis militanta motstånd. Utfallet – ett avtal eller inte – kunde förväntas ha stor inverkan på MENA-områdets balansgång mellan notoriska konflikter och perioder av stabiliseringsförsök.

Utöver här nämnda kriser har det internationella samfundet – i olika rollkonstellationer - under denna period också tvingats ägna betydande kraft åt att fokusera dels på pandemikrisen, Covid-19 krisens omfattande inverkningar på berörda samhällen, inte minst i USA och västvärlden, och dels på den mer långsiktigt verkande men potentiellt katastrofala och omvälvande klimatkrisen.

Pandemikrisens senaste fas – *omicron*-varianten – nalkas våren 2022 möjligen ett avvecklingsskede, men ännu saknas möjligheter att till fullo överblicka och utvärdera krisens totala skadeverkningar men också lärdomar, samtidigt som beredskap för nya mutationer och nya pandemier kräver stark uppmärksamhet på olika nivåer.

Klimatkrisen har en delvis annorlunda, senare, tidslinje i en stegrande global kaskad av utmaningar. Men FN-panelens senaste rapport från i början av april 2022 innebär ett ytterligare skärpt varningsord: det krävs nu en dramatiskt uppsnabbad omställning av våra utsläppsbeteenden om mänskligheten ska ha en chans att uppnå målet om en (hanterlig) begränsning av den globala uppvärmningen till 1,5 till 2 grader inom angiven tid.

Att både pandemikris och klimatkris måste bemötas med en multilateral ansats – existentiella globala utmaningar som kräver globalt inriktade svar – är uppenbart, lika uppenbart som det är att den nödvändiga globala, multilaterala ansatsen allvarligt motverkas av den nu aktuella säkerhetspolitiska kris som förorsakats av Rysslands krig mot Ukraina och vidhängande, hittills okontrollerade, spiral av action-reaction. Fokus förskjuts ofrånkomligen mot det mera överhängande, konkreta och omedelbara, hotet, från det till synes avlägsnare, diffusare och mindre påtagliga, smygande hotet.

I en teckning av omvärldsutvecklingen, med rötter i olika historiska vändpunkter, men här med tonvikt på perioden efter året 2014, finns alltså anledning att erinra om att denna utveckling, även i säkerhetspolitisk bemärkelse, är och förblir mångdimensionell och att detta illustreras av att den globala uppmärksamhetens fokus starkt varierar över tiden med de olika utmaningarnas skiftande prioritet. Den dominerande trenden ger dock vid handen att det som utmärker det geostrategiska nuläget och framtidsperspektiven är *överlagringen* av samtidiga påfrestningar som tillsammans ställer mycket stora krav på den förda säkerhetspolitiken, på olika nivåer. Såsom påpekades i rapporten ”Strategisk balansakt 2.0” berör säkerhetspolitik och säkerhetsstrategifrågor därvid främst tre dimensioner: den militära dimensionen, flödessäkerhetsdimensionen och beslutsdimensionen.

Dominerande i den samtida och framtida omvärldsutvecklingen är också själva hastigheten, de snabba scenväxlingarna, i sin tur betingade av mångfalden överlagrade utmaningar.

Ytterligare en ”megatrend” som särskilt lyfts fram i projektet ”Värderingsförändringar” är de tydliga tecknen på alltmer tydliga konfrontationer mellan olika värderingar av politisk, religiös och social art. De sätter sin prägel på

förhållandet mellan de stora maktblocken, men ger också återklang inom olika EU-stater.

Och nu alltså hela världens fokusering på Rysslands militära angrepp på grannlandet Ukraina, kombinerat med Putin-regimens långtgående, hotfullt framställda krav på förändringar i den etablerade säkerhetsarkitekturen i Europa och det transatlantiska rummet, synbarligen markerande en stigande rysk oro för frihetssträvandena i det egna närområdet. Det ryska hotet och en rysk krigföring i Ukraina i en omfattning och hänsynslöshet som världen inte skådat sedan det andra världskriget – i varje fall inte i Europa - har i sin tur framtvingat västliga svar som i många fall och avseenden innebär en radikal omprövning av hittillsvarande säkerhetspolitiska dispositioner. Det redan skedda innebär således att den sedan det andra världskriget och därefter sedan det kalla kriget etablerade säkerhetsordningen nu får anses raserad – och måste, på sikt, ersättas av en ny.

En viktig komponent i detta är konstaterandet att USA-ledda västliga försök till följd av det uppseglande hotet mot slutet av 2021 att avskräcka president Putin från att fullfölja sina tydligt aggressiva planer visade sig otillräckliga, och det kan nu starkt ifrågasättas om någon annan, än mer långtgående, avskräckningsstrategi, kombinerat med återkommande erbjudanden om diplomatiska kontakter för att om möjligt ”lösa” krisen, hade haft utsikter till framgång gentemot en uppenbart beslutsam Putin. Den skytteltrafik till Moskva – och Kiev – som föregick aggressionen förde och för (kan nu konstateras) tankarna till motsvarigheter 1938-39.

I skedet fram till den 24 februari 2022 när den USA-ledda, Nato-centrerade men i hög grad också EU-involverade strävan handlade om avskräckning (*deterrence*), att söka avskräcka Kreml/Putin från att fullfölja aggressionsplanerna, gällde det att kalibrera en trovärdig avvägning mellan olika komponenter: *dels* den klassiska mellan avskräckning och ”*beroligelse*” (återkommande erbjudanden om diplomatiska högnivåkontakter syftande till de-eskalering och försäkringar om i grunden defensiva avsikter), *dels* den mellan avskräckning gentemot motparten och ”*reassurance*” gentemot allierade och likasinnade som kunde komma att beröras till följd av en fortsatt eskalering, och *dels* mellan olika mål och medel i det militära och humanitära stödet för Ukraina.

Strategin kombinerades med tydliga markeringar från första början av att USA/Nato under alla omständigheter *inte* avsåg att ingripa militärt, med trupp respektive flyg, i Ukraina, för Ukraina, med risk att hamna i direkt militär konfrontation med Ryssland – och därmed riskera att bidra till okontrollerad eskalation, ytterst till “det tredje världskriget”. Strategin, främst USA:s strategi, hade vidare som bärande element tanken att Väst i första hand skulle koncentrera sig på sanktionsvapnet, att som avskräckning hota Ryssland med ”*devastating*”

ekonomiska sanktioner som, givet den västliga dominansen över centrala internationella finansiella institutioner, skulle kunna rasera den ryska ekonomin, inklusive krigsekonomin. I strategin ingick också målet att i dessa strävanden uppvisa en enad transatlantisk front, oaktat allehanda notoriska dispyter, och att mobilisera tydligt stöd även i andra länder och regioner i världen.

I och med att angreppet den 24 februari tydligt och klart manifesterade denna avskräckningsstrategis misslyckande övergick den lanserade västliga politiken till något annat, bestraffning för hittillsvarande aggression, och succesiv höjning av insatsen genom alltmer förkvävande sanktioner som ett sätt att både bestraffa och söka avskräcka från fortsatt, ytterligare (utvidgad) aggression, med andra ord en strävan att genom gradvis stegrad insats söka framtvinga en rysk reträtt, detta kombinerat med intensifierade vapen- och andra stödleveranser till det ukrainska försvaret, samtidigt med fortsatta bedyranden att man (USA/Nato) inte avsåg ingripa konkret militärt.

Utfallet av denna dragkamp kan vid skrivandet av denna slutrapport inte vare sig bedömas eller överblickas. Det handlade hela våren om en risk för ett vidare krig i Europa, större än någon gång sedan det andra världskrigets slut. Men det handlade också om tecken på att Putin gravt underskattat både västlig enighet och ukrainsk försvarsvilja och försvarsförmåga, vilket i sin tur föreföll ha påverkat den ryska förmågan att – bl a genom antydda hot om kärnvapenanvändning - avskräcka västsidan från att successivt utvidga stödet till den ukrainska försvarskampen. Mycket av Putins krigföring i Ukraina, både i fråga om motiv, mål och operativ förmåga, tedde sig under våren 2022 förbryllande, även för experter.

Men konsekvenserna av denna eskalerande kris för säkerhetsläge och säkerhetsperceptioner i Europa har redan visat sig omvälvande. Ukrainakrisen har gett chockvågor som föranlett omprövningar av gällande tabun och radikala kursändringar i Bryssel och i ett antal medlemsstater, i både Nato och EU.

Utvecklingen ställer frågor om hur mycket Ryssland kommer att destabiliseras när konsekvenserna av den egna politiken blir fullt känd i den ryska befolkningen, något som att döma av senaste opinionsundersökningar dock kommer att ta tid, och kanske förutsätta regimförändring i Moskva.

Frågan vad som garanterar säkerheten i Europa och Sverige ställs nu med större intensitet än på mycket länge, kanske för Sverige del sedan slutet av 40-talet.

Västlig enighet och solidaritet har katalyserats ...

Den sammantagna erfarenheten av hur de västliga samarbetena har utvecklats under pandemikrisen Covid-19 och därefter det ryska angreppskriget mot Ukraina är i grunden positiv. En stark sammanhållning har skapats på förvånansvärt kort tid inte endast mellan med USA alliansbundna länder (inte bara Nato) utan även med neutrala stater såsom Schweiz. Detta har framför allt manifesterat sig i samband med utvecklandet av mycket omfattande sanktioner mot Ryssland som även i betydande grad slår tillbaka mot de länder som genomför sanktionerna. Det

mest påtagliga och smärtsamma exemplet här återfinns på energiområdet, och särskilt det olje- och gasimportberoende Tysklands motstånd mot sanktioner i form av drastiska beskärningar av olje- och gasimporten från Ryssland - utöver det kostsamma beslutet att till vidare stänga *Nord Stream 2*.

Samtidigt kvarstår ett avstånd till ett relativt stort antal stater i Afrika och Asien som valde att avstå på FN resolutionen om Ryssland och Ukraina i mars 2022. Redan detta indikerar att det finns en kvardröjande skiljelinje mellan de länder för vilka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer är fundamentala och det stora antal stater som (ännu) inte har ett utvecklat demokratiskt styrelseskick. Eller som övergivit ett sådant.

Sverige har mot denna bakgrund och i detta läge inte något annat alternativ för överskådlig framtid än att avsevärt tydligare än hittills definiera sig som en del av den de facto i huvudsak västliga värdegemenskap som håller fast vid demokratins, mänskliga rättigheternas och rättsstatens principer. Det gäller också på den globala nivån.

…men viktigt att ta höjd för nya splittringstendenser

Vi måste dock förbereda oss för möjligheten att de politiska förutsättningarna för *transatlantiskt samarbete* på nytt skulle dramatiskt försämras – i ljuset av den pågående omvärldsutvecklingen. Det gäller att nu utnyttja den tid som står till buds för att permanenta och fördjupa detta samarbete så långt som möjligt genom långsiktiga och juridiskt bindande överenskommelser både inom och utom Nato. Detta hör också till bilden när beslutssystemen på internationell nivå diskuteras.

Även på *europeisk nivå* kan de politiska förutsättningarna för samarbete komma att försämras ytterligare. Inte minst samarbetet mellan EU och Storbritannien efter Brexit är därvid centralt, men utvecklingen också i andra regionala stormakter i Europa kan gå i för Sverige negativ riktning. Hur det polsk-tyska-danska samarbetet utvecklas sinsemellan och med övriga länder i Norra Europa är av ökande vikt. Europa måste förstärka sin förmåga att försvara sina existentiella intressen i termer av *beslutsautonomi* på ett långsiktigt hållbart sätt. Detta kräver sannolikt majoritetsbeslut på europeisk nivå på ett ökat antal områden - en komplicerad fråga. Sverige behöver också ännu tydligare bejaka att EU har en huvudroll när det gäller att representera Sverige på den globala nivån. Europadimensionens, inklusive syddimensionens, betydelse måste uppgraderas i svensk säkerhetspolitik. Försvarspolitiskt kan samarbetet mellan EU och Nato inte fungera på ett för de europeiska staterna acceptabelt sätt utan att EU-länderna definierar och hävdar sina vitala intressen i förhållande till USA:s.

Pandemin har visat att det *nordiska samarbetet* är sårbart i ett krisläge och stora ansträngningar kommer att behöva göras för att återupprätta ett stabilt politiskt förtroende på den nordiska nivån. Sverige behöver bidra till att utforma en samlad nordisk förmåga som, utan att kompromissa med de berörda ländernas

säkerhetsbehov, dels så långt möjligt reducerar behovet av permanent offensiv amerikansk förmåga i området och dels skapar ett stöd för ett sådant mottagande av amerikansk förstärkningsförmåga till området som flexibelt kan anpassas till det rådande förhållandet mellan nordisk tröskelförmåga och omedelbart tillgängliga ryska handlingsmöjligheter. Ömsesidig tillit är dock till sist en helt avgörande dimension i det nordiska samarbetet, en dimension som i sin tur behöver underbyggas av såväl av verkliga ömsesidiga beroenden och av fungerande politiska samarbetsprocesser. En avgörande faktor, ytterst, är att länderna *de facto* accepterar att *binda ihop* sig på ett sätt som i en kris är omöjligt att lösgöra sig från. För detta krävs ett samarbetsformat som möjliggör verkligt gemensamt beslutsfattande.

Behovet av att höja blicken och möta de utmaningar som är av existentiell betydelse

Militär och civil försvarsförmåga är nödvändiga förutsättningar för att möta hoten mot svensk och europeisk säkerhet. Samtidigt är beslutsdimensionen central. Beslutsdimensionen i en ny svensk – och europeisk - säkerhetsstrategi måste inkludera, och prioritera, en kapacitet att hantera en delvis ny uppsättning komponenter.

Detta i en tilltagande osäker värld där värderingar och intressen, mellan och inom länder, divergerar snarare än konvergerar i många dimensioner och på ett helt annat sätt än många väntade sig efter det kalla kriget.

Säkerhetspolitiken som politikområde kommer under kommande åren att få en framträdande roll till följd dels av ansökan om medlemskap i Nato, dels av det som i övrigt finns på den svenska agendan, med bland annat val och med det svenska EU-ordförandeskapet 2023.

Till sist finns anledning att nämna några aktuella exempel som förstärker en röd tråd i denna rapport om vikten att se *flödessäkerhet* som en del av säkerhetspolitiken.

För att Sverige ska klara att möta alla dessa utmaningar krävs just det engagemang och den kunskap som efterhand vuxit fram under Corona-krisen. Många liv har räddats av outtröttliga hjälparbetare inom och utanför sjukvården – med ett starkt inslag av utrikesfödda svenskar.

Från SES-projektets perspektiv innebär utvecklingen behovet att erkänna att ett paradigmskifte skett i synen på konflikthantering, krig och krigföring. Begreppet *krigskonst* har fått en delvis ny innebörd redan i totalförsvaret i en tid av helt nya metoder som hybridkrigföring m.m. Förekomsten av kärnvapen och andra massförstörelsevapen gör också att tyngdpunkten i säkerhetspolitiken förskjuts i riktning mot förebyggande av kriser och krigsrisker. Existentiella hot

kan därtill också vara icke-militära och kan bygga på kunskaper och teknologier inom cyberområdet som inte kräver stora resurser.

Militära och civila utmaningar är svårare att avgränsa. Detta paradigmskifte har ägnats fördjupad uppmärksamhet i flera av projektets delrapporter i förhållande till KV-21 projektet.

Vikten av att motverka närsynthet: Öst-väst möter nord-syd i säkerhetspolitiken

SES-projektet har syftat till att bredda perspektiven i flera dimensioner, inte minst geografiskt. Vad vi då kunnat konstatera är att syddimensionen av Europas säkerhet ofta analyseras separat från öst-västdimensionen och med användning av en annan uppsättning analytiska verktyg. Vi redovisar en rad skäl varför detta riskerar leda till felaktiga slutsatser både om Europadimensionens och om syddimensionen betydelse för svensk säkerhet. Detta framstår som särskilt klart när man studerar syddimensionens inverkningar på svensk samhällelig stabilitet: Men det är också så att i många tänkbara framtida scenarier för krig i Europa kan våldsanvändning med stor sannolikhet att inledas i söder. Inte minst fokus på Mellanöstern och mer precis på Turkiets geografiska position i gränslandet mellan öst och syd illustrerar vikten av en helhetssyn geografiskt.

Vi upprepar inte här diskussionen i vår sydrapport, kring de misstag som begåtts över lång tid när det gäller västliga engagemang i Vietnam, Afghanistan, Irak, Syrien, Libyen och nu kanske också Mali, men anser den fortsatt giltig. Händelseutvecklingen i Afghanistan som ledde till det internationella uttåget i slutet av 2021 visar detta med all önskvärd tydlighet. Den visar också att har man en gång tagit fel beslut kan det ta mycket lång tid att rätta till - och kanske endast med stora förluster och lidande som invånarna i länderna ifråga drabbas av. Snabba militära insatser utan tillräcklig analys av ett behov av en realistisk civil strategi har gång på gång genomförts utan påtagliga tecken på att det internationella samfundet lärt sig tidigare läxor.

För många länder i väst, inklusive Sverige, har svårigheterna att göra en självständig bedömning försvårats av amerikanska – men också t ex franska - krav på automatik när det gällt solidaritet och bördefördelning även när det gäller internationella insatser. Partners till USA i Europa har ofta funnit det svårt att föra samma öppna och kritiska debatt hemmavid som faktiskt förts och förs i USA.

Det krävs också en betydligt större öppenhet om vilka partners europeiska biståndsgivare har att göra med i söder – ofta djupt korrupta utan starkt

intresse att ge biståndsländernas befolkning del av det omfattande bistånd EU(ropa) står för.

Den förra Försvarsberedningen föreslog svensk försiktighet under de närmaste åren när det gäller svenska militära insatser i söder. Vi stöder denna rekommendation samtidigt som vi dock förutser ett omfattande behov av sådana insatser. Vi understödjer också de krav som ställts av röster i civilsamhället om generell försiktighet när det gäller användandet av svenska och europeiska biståndsmedel för att hjälpa till att utrusta biståndsmottagare militärt (jfr European Peace Facility). Återigen visar dock Ryssland-Ukrainaexemplet betydelsen av denna resurs som sannolikt behöver få ökad tilldelning för att motsvara behoven under kommande år.

Från konvergens till divergens

Sverige kan inte ta en västlig lika lite som en global värdegemenskap för given. Den är ständigt utmanad på alla nivåer och tvingar fram insikten om att synen på vår västliga intressegemenskap också ständigt är i fara. Det var den redan under det kalla kriget men nu ifrågasätts det demokratiska styrelseskicket och vår rättsuppfattning på ett nytt sätt även i väst. Det gör att vi måste diversifiera våra beroenden samtidigt som vi gör allt för att bekämpa dessa värderingsförändringar, inte minst genom ett återupprättat psykologiskt försvar i Sverige.

Många - om än inte alla - sänkte garden under perioden närmast efter det kalla kriget. Det var en tid av framtidsoptimism som byggde på ett antagande om en tilltagande *konvergens* baserad på enhälligt stöd för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i organisationer som OSSE, Europarådet och EU och intensiva påverkanskampanjer från västsidan att sprida budskapet öster- och söderut. Nu är vi i en period av *divergens* där dessa fundamentala principer öppet ifrågasätts på alla nivåer. Det är dessutom uppenbart att civilsamhällets kamp för mer rättstatlighet och mindre korruption har en oanad sprängkraft i termer av inte minst hotföreställningar hos den ryska eliten, men långt ifrån bara där. Ickevåldet driver därmed fram ett enormt statligt våld i Ryssland, Belarus och många andra länder.

I en sådan situation kan man inte tänka statiskt. Inte ens juridiskt bindande förpliktelser till samarbeten och stöd kan tas för givna vilket präglat debatten inom Nato under senare år. Man måste vara beredd att *ge stöd för att kunna räkna med att få stöd.* Denna vilja måste levandegöras genom en ständigt pågående säkerhetspolitisk, militär och civil strävan att

samarbeta. I grunden kräver säkerhetspolitiken en vilja att söka gemensamma lösningar på gemensamma problem.

Samtidigt är själva grundbulten när det gäller det svenska försvarets bidrag en *interoperabel militär förmåga* att hävda vår suveränitet redan i gråzonen mellan fred och krig. Om vi och andra inte drar våra strån till stacken kommer de västliga stormakterna att dra negativa slutsatser om viljan till bördefördelning.

Detta är särskilt uppenbart givet det steg som Tyskland nu tagit att bejaka tvåprocentmålet.

Vårt syfte är inte att diskutera alla tänkbara säkerhetsproblem för Sverige och för dess befolkning utan att fokusera på det som kan anses vara existentiella utmaningar mot folkets och landets säkerhet och framtid.

- *Krig* börjar inte utan anledning, krig har en längre bakgrundshistoria vilket gör ett tidigt *förebyggande* arbete nödvändigt. Ett fortsatt krig i svenskt närområde riskerar att leda till omätbart lidande redan på konventionell nivå och risken för kärnvapenkrig är då också överhängande.
- Konflikter kan *spridas* geografiskt och Sverige bör engagera sig för att förhindra en sådan spridning, inklusive givetvis av massförstörelsevapen. Vissa frågor behöver hanteras på global och regional nivå vilket kräver ett svenskt engagemang i FN och genom EU och Nato.
- Existentiella hot mot Sverige begränsas inte till krig och krig och förs inte bara med vapen utan också redan i formell fredstid genom *destabiliserande* information och olika hybridhot, inklusive cyberangrepp, som bland annat riktas mot kritisk infrastruktur och riskerar ett stort antal människors liv och hälsa.
- Existentiella hot begränsas heller inte enbart till antagonistiska hot som någon enskild aktör eller grupp av aktörer står bakom. Hot kan också ha sitt ursprung i *megatrender* såsom klimatförändringar eller olika former av systemkollaps till följd av den teknologiska utvecklingen eller framväxande värderingsförändringar som leder till systemskiften inom politiken.
- Samtidigt krävs ett totalförsvar som syftar till att höja *tröskeln för krig*. Detta sker genom svensk militär och civil förmågeuppbyggnad och i form i samarbeten med andra inom och utom Nato.

SES-projektet täcker ett mycket stort kunskapsområde där det redan finns etablerade svenska och internationella doktriner och överenskomna riktlinjer och begreppsapparater i olika kontexter.

Som exempel kan nämnas den svenska *doktrinen för gemensamma operationer* som utarbetades 2020 med syfte att vara fullt interoperabel med motsvarande dokument inom Nato. Detta dokument innehåller ett stort antal överenskomna definitioner och doktrinelement som diskuterats under mycket lång tid inom Nato och indirekt också inom EU, i hög grad med svenskt deltagande.

EU beslutade redan i början av 2000-talet att ta över och använda en stor del av den begreppsapparat och begreppsstruktur som används inom Nato. Ett skäl för detta var givetvis det förhållandet att EU-operationer i många fall förväntades genomföras, förutsågs genomföras under operativ ledning av Nato.

Vid närmare granskning ser man också omgående att det svenska dokumentet innehåller flera element som ter sig naturliga i ett Nato-dokument men som sällan diskuteras i svensk kontext, till exempel målsättningen att kunna hantera användning av taktiska kärnvapen på svenskt territorium.

Från det perspektivet ter sig för SES-projektet ambitionsnivån ”nudge” rimlig, på svenska i meningen att lätt ”knuffa” uppmärksamheten i riktning mot frågor som borde ges högre prioritet. Ett medlemskap i Nato understryker detta.

SES-projektet har totalt sett identifierat en rad frågeområden som *dock kräver mer än så* - vilka redovisas i projektets sammanfattning ovan.

Samtidigt är vi medvetna om att det kan skapa förvirring och försvåra viktiga beslut om man bortser ifrån de referensramar som redan etablerats och inom ramen för vilka viktiga beslut är under genomförande.

- Detta gäller inte minst på den högsta nivån i relationen mellan ambitionen att främja en breddad syn på säkerhet utöver totalförsvarsramen.
- Det gäller också frågan om den typ av lagstiftning som kommer att krävas för att genomföra en sådan breddning – vi inser att försiktighet krävs när man föreslår konstitutionella förändringar, de tar lång tid och mycket kraft som kan försämra möjligheterna till åtgärder i tid för att möta de utmaningar som Sverige står inför nu.

Men i flera avseenden räcker inte ambitionen ”nudge” och är inte heller rimlig. Detta är man också medveten om inom Nato och EU. Det gäller en rad områden såsom

- den bristande uppmärksamheten på behovet av bättre lägesbilder,
- större investeringar för att möta kriser och krig i närtid samtidigt som resurser för en bred förmågehöjning behöver avsättas i närtid – före 2025,
- mer medvetenhet om behovet av flödessäkerhet,
- en mera kritisk inställning till under vilka omständigheter internationella operationer kan leda till framsteg, samt betydelsen av en utvecklad dynamisk komplementaritet i förhållandet mellan Sverige, Finland och Norge,

- behovet av en bättre förmåga att kunna hantera påverkansoperationer och bygga upp en god försvarsvilja och motståndsanda inom landet.

Norden, USA och Nato

I projektets säkerhetspolitiska slutrapport (“Strategisk balansakt 2.0”) har begreppet *dynamisk komplementaritet* myntats med avseende på samarbetet mellan främst Sverige, Finland och Norge, det “fenno-skandiska” området. Det ska då särskilt noteras att texten ifråga utformades i slutet av sommaren 2021 och således avsåg förhållandena före den 24 februari 2022. Det är uppenbart att dessa händelseutvecklingar, inklusive och inte minst frågan om ett beslut av Finlands och Sverige att ansöka om medlemskap i Nato, ändrar bilden av nordisk säkerhets- och försvarspolitik inklusive sannolika och önskvärda samarbetsmönster inom en sådan ram. Bland annat är det naturligt att *dynamisk komplementaritet* inom en gemensam Nato-ram bör ses i ett vidare politiskt och geografiskt perspektiv.

De samarbetssträvanden som här återges från den säkerhetspolitiska rapporten äger dock *fortsatt giltighet* även i ett sådant vidare perspektiv nu potentiellt avseende hela kretsen av Natoländer i närområdet. Den följande framställningen bör således läsas med detta viktiga förbehåll.

Det trilaterala svensk-norsk-finska liksom det vidare nordiska samarbetet handlar om att

- utforma en samlad nordisk förmåga som, utan att kompromissa med de berörda ländernas säkerhetsbehov, så långt möjligt och bedömt säkerhetspolitiskt önskvärt reducerar behovet av permanent offensiv amerikansk förmåga i området
- dvs utforma en gemensam regional tröskelförmåga som trovärdigt även utan initialt amerikanskt ingripande kan ge ett angripande Ryssland kostsamma förluster och risker
- skapa ett stöd för mottagande av amerikansk förstärkningsförmåga till området som flexibelt kan anpassas till det rådande förhållandet mellan nordisk tröskelförmåga och omedelbart tillgängliga ryska handlingsmöjligheter i kraft av de möjligheter som geografiskt läge och territoriell storlek ger, är Sveriges roll i ett stärkt nordiskt tröskelhöjande samarbete central. Vad gäller Sverige och Finland har det talats om en tröskelhöjande gemensam militär planering som går bortom fred. Minst lika viktigt är att se betydelsen av bindande tröskelhöjande samarbete i fred som inte kan uppfattas kunna avbrytas i en uppväxande kris. En hög fredstida tröskel kan förhindra att en planering bortom freden behöver utnyttjas. Alla behov tillgodoses naturligtvis inte bäst i en samlad nordisk ram. I synnerhet Norge och Finland har tydliga behov som i första hand behöver och bara kan

tillgodoses nationellt. För norsk del gäller det de stora fredstida intressena i de nordliga farvattnen. För finsk del gäller det de stora behoven av lokal förmåga längs den långa gränsen mot Ryssland. I den utsträckning som andra behov i ökad utsträckning kan tillgodoses gemensamt så bidrar detta naturligtvis till att frigöra resurser även för dessa mer specifikt nationella behov. Detta är alltså vad som sammanfattningsvis avses med begreppet dynamisk komplementaritet.

Även Danmark kan självklart infogas i en samlad nordisk samarbetsram som ger utrymme för operativ komplementaritet mellan en del av länderna. Sverige och Danmark har betydande möjligheter till ömsesidigt förstärkande operativt samarbete i anslutning till Östersjöutloppen. Detsamma gäller i princip även södra Östersjön, men det är då med hänsyn till Tysklands och Polens stora intressen svårt att avgränsa en nordisk ram. Danmark, Norge och Sverige har stora möjligheter till samarbete i Västerhavet inte minst kopplat till flödessäkerhet i fred och gråzon. Danmarks aviserade beslut att inte bibehålla sina försvarspolitiska begränsningar i EU är av potentiellt stor betydelse.

Vad är det då som skulle kunna åstadkommas gemensamt? Hur skulle de berörda ländernas försvarsansträngningar kunna samordnas för att säkra en trovärdig och effektiv gemensam regional tröskelförmåga såväl på kort som lång sikt?

- Rent militärt spelar Sverige och svenskt territorium en nyckelroll. Sverige kan erbjuda värdefullt operativt djup liksom logistiskt stöd åt såväl Finland som Norge och även Danmark. Spridning av stridskrafter mellan länderna är i sig en skyddshöjande åtgärd som också binder länderna till varandra.
- Om de berörda länderna ömsesidigt upplåter sina territorier och baser åt varandra redan i fred, innebärande att en del av varje lands mest kvalificerade fjärrstridskrafter vid varje tillfälle även övar och verkar från baser i grannländerna skapas ett ömsesidigt beroende som väsentligt kan höja tröskeln genom att mycket konkret begränsa möjligheten till aggression begränsad till ett enskilt land. Det vidgar insatsmöjligheterna och underlättar effektiv samverkan.
- Om länderna då även nyttjar likartade kvalificerade vapensystem skapas förutsättningar för samordnat utnyttjande av varandras system liksom för en flexibel operativ samordning. Ett väl integrerat underrättelse- och ledningssystem är därvid en självklar del. Ett koordinerat försvarsindustriellt samarbete infogat inom EU- och Natoramarna bör kunna ge viktiga bidrag.
- Samhällelig robusthet är ytterligare ett område som har stor betydelse för en trovärdig tröskelförmåga och som bör kunna stärkas väsentligt genom konsekvent gemensam samordning och krisledning.

För både Sverige och Finland är Nato-medlemskapet en viktig utgångspunkt för ett fortsatt fördjupat framtida samarbete.

Det kan konstateras att Sverige, Finland och Norge givet sina strategiska lägen och resursmässiga förutsättningar vart och ett har mycket begränsade möjligheter att ensamma hantera de säkerhetspolitiska risker man kan ställas inför. Det finns situationer - i synnerhet sådana som ligger i det som ofta betecknas som gråzonen mellan fred och öppen stormaktskonflikt - som innebär att ett väl integrerat säkerhetspolitiskt samarbete påtagligt kan öka alla ländernas säkerhet. Det är ett samarbete som ytterst handlar om gemensam solidaritet i kris och krig, men som måste ges sin fasta grund redan i formell fred. Det sker nu bäst genom medlemskapet i Nato och Natos operativa planläggning för försvaret av Nordeuropa inklusive Baltikum. Närmare om hur det kan ske framgår nedan i avsnittet om "Militär förmåga och beredskap"

Den fördjupning av försvarssamarbetet som diskuterats i nämnda rapport ställer stora krav på allmänpolitisk tillit mellan länderna. I grunden och ytterst handlar det om att det politiska samarbetet mellan länderna behöver grundas på en politisk accept av ett visst mått av delad suveränitet i situationer som går bortom vad som i förväg i detalj låter sig beskrivas. Nordefco inrymmer i sig en formell bas för ett sådant vidareutvecklat samarbete och skrivningarna i dess Vision 2025 pekar i denna riktning.

De enskilda ländernas politiska system är dock uppbyggda för att varje lands regering är ytterst ansvarig gentemot sin egen befolkning. Den naturliga reflexen i det politiska beslutsfattandet när landet ställs inför nya allvarliga problem med stora konsekvenser för landets befolkning är därför att fatta beslut i en uttalat suverän nationell ram.

För att det politiska beslutsfattandet i en säkerhetspolitisk kris ska kunna ske baserat på ömsesidiga hänsynstaganden till de tre ländernas samlade intressen krävs ett samarbetsformat som möjliggör verkligt gemensamt beslutsfattande. Gemensamt beslutsfattande innebärande att de nationella regeringarna är beredda att väga in hänsynstaganden till intressen utanför det egna landet i sina beslut ställer stora krav på politisk vidsyn och opinionsmässig förankring. Migrationskrisen 2015 och den pågående pandemin har båda illustrerat svårigheterna att gå utöver en nationell beslutsram när det verkligen gäller starka intressen under en kris. I efterhand är det lätt att se hur lätt även grundmurade principer om öppna gränser och fri rörlighet fått vika utan gemensam konsekvensanalys. De inre nationella spänningarna är stora och det är alltså svårt för demokratiskt valda regeringar i det läget lägga kraft på beslutsprocesser som ger utrymme för yttre sidohänsyn.

Starka nationella särintressen av olika slag finns och måste övervinnas på ett systematiskt sätt. De kan utgå från olika historiska erfarenheter och från omedelbara ekonomiska intressen. En av många lärdomar från de senaste årens kriser är rimligen att de gemensamma nordiska beslutsstrukturerna på högsta

politiska nivå behöver kraftigt förstärkas och förankras opinionsmässigt. Regeringarna behöver ständigt verkande samrådsprocesser som säkerställer att de nationella besluten koordineras till en helhet som innefattar ömsesidiga hänsynstaganden. Fullständig ”rättvisa” går självfallet inte att åstadkomma i varje enskild situation och krisbeslut kommer alltid att innefatta ett stort mått av osäkerhet. Nyckelord blir till därför sist ömsesidig tillit, förståelse och respekt som grundläggs och förankra genom att ”identitet" och "intresse" systematiska bringas att harmoniera.

En hög grad av delad suveränitet behöver alltså för att bli mer än retorik underbyggas systematiskt på såväl politisk nivå som myndighetsnivå. Det kräver permanenta konsultations- och beslutsorgan som säkerställer reellt samordnat beslutsfattande och samordnad myndighetsutövning vid en kris. Ett nordiskt permanent politiskt samrådsorgan på högsta nivå, likt Europeiska Rådet/Coreper i EU och Nordatlantiska rådet Nato, borde kunna vara en lösning för att underlätta att ländernas krishantering utformas med samma hänsyn till helheten som till nationella särintressen. De olika nationella profilerna med Sverige och Finland i EU men utanför Nato och med Norge i Nato men utanför EU i har givetvis inneburit särskilda formella utmaningar som dock i dagens värld framstår som väsentligt mindre hindrande än tidigare. Beslutsfattande i kriser behöver därtill på samma sätt som nationellt övas gemensamt.

Ömsesidiga åtaganden om hänsynstaganden och solidaritet som sträcker sig bortom det i förväg beskrivbara representerar en utmaning globalt europeiskt och nordiskt. Inom de globala och europeiska ramarna ”underlättas” en pressad beslutssituation ofta av att starka yttre krafter de facto begränsar utrymmet för suveränt nationellt beslutsfattande. I den nordiska ramen kvarstår i synnerhet så länge det gäller fred och gråzon ett betydande utrymme för nationellt suveränitetshävdande, vilket ökar behovet av en politik som förankras i en långsiktig förståelse för sambandet mellan fredstida samspel och säkerhet i kris.

Ett nära samarbete mellan likasinnade stater är generellt en alls inte enkel men dock möjlig väg till stärkt nettoinflytande för den enskilda staten i en värld och i ett Europa som i ökande grad präglas av ett fredstida mellanstatligt politiskt och ekonomiskt maktspel där nationella intressen drar åt skilda håll. Det är som framhållits tidigare i denna rapport ett av huvudargumenten för medlemskap i Europeiska Unionen. De nordiska länderna kan på motsvarande sätt stärka sin påverkan på det löpande normala samarbetet såväl inom EU som inom Nato.

Det finns givetvis starka kopplingar mellan ett stärkt löpande samarbete i den nordiska kretsen och möjligheter till effektivt samarbete i allvarliga kriser. Välsmorda strukturer och processer måste finnas på plats om ett samarbete ska kunna fungera under kristida påfrestningar. Smörjmedlet heter tillit och förtroende, vilket bäst grundläggs genom ett nära löpande samarbete under normala förhållanden.

Allt detta är politiskt krävande. Det ställer krav på politiskt ledarskap utöver det vanliga, men öppnar i gengäld stora möjligheter att på allvar påverka säkerheten i det nordiska området i svåra kriser.

Diskussionen här sammanfattas i den säkerhetspolitiska rapporten med att en fortsatt stark utveckling av det nordiska samarbetet, både på bredden för ökat tillitsskapande och ökad robusthet inför kommande kriser av Coronatyp och på djupet i termer av försvarssolidaritet, är en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för svensk och nordisk säkerhet under de garanterat problematiska åren framöver.

Den är *nödvändig* för att Norden ska ta sitt fulla ansvar för den nordliga delen av europeisk säkerhet i det vi här benämnde den giftiga cocktailen av rysk expansionism, europeisk oenighet och amerikanskt tillbakadragande (men fortsatt europeiskt beroende av USA:s avskräckningsförmåga). Men inte *tillräcklig* eftersom även de nordiska länderna omfattas av de globala utmaningar som endast kan ges relevanta svar på samlad EU(ropeisk), transatlantisk och global nivå.

Även ett Norden som förmår - trots bl a inrikespolitiska hinder – utveckla sitt samarbete med den ambition som skisserats i det föregående - saknar således kapacitet att på egen hand hantera de utmaningar och hot som tornar upp sig. Utvecklingen av samarbetet måste alltså ske i samklang med en fortsatt integrering i västliga försvarsstrukturer, och i ett fortsatt värnande om den transatlantiska länken parallellt med en fördjupad förankring i EU(ropas) säkerhetspolitiska utveckling. Ett samlat, samordnat nordiskt bidrag till europeisk säkerhet på olika delområden, i både nord-syd och öst-väst dimensionerna, kan enligt vår bedömning bli betydande.

Återigen får konstateras att ett svenskt och finsk Nato-medlemskap, och redan aviseringen av ett beslut om en parallell ansökan om ett medlemskap, genast tillför ett behov att beakta nya parametrar som dock bygger vidare på de strävanden som här ovan återges utgående från en tidigare kontext där det handlade om framkantstänkande och det då möjligas konst. Frågorna om nödvändig respektive tillräcklig säkerhet kan förväntas vara föremål för livlig säkerhetspolitisk debatt även inom ramen för en all-nordisk Nato-gemenskap.

Europadimensionen

Frågan om europasamarbetets betydelse måste sättas in i de sammanhang som diskuteras i rapportens olika delar - från den globala till den nordiska nivån. Det blir då tydligt att Europadimensionens betydelse måste uppgraderas i svensk säkerhetspolitik. Detta gäller även i ljuset av de förändringar som skisserats ovan.

Försvarspolitiskt kan samarbetet inom och med Nato inte fungera på ett för de europeiska staterna acceptabelt sätt utan att EU-länderna definierar och hävdar sina vitala intressen i förhållande till USA:s. Detta var länge ett synsätt som bekämpades aktivt av olika amerikanska presidentadministrationer och inom EU av länder som stod nära det brittiska synsättet. Storbritannien är nu inte längre

medlem av EU och för allt fler europeiska länder är en samlad europeisk förmågeuppbyggnad nödvändig för att hantera en rad problem som inte automatiskt är prioriterade i amerikansk säkerhetspolitik. Ett antal insatser som gjorts att förhindra och lösa konflikter är t ex utsatta för betydande kritik - även i USA. Européerna måste lära sig att tänka själva och att i större utsträckning också handla själva.

Det innebär inte att *strategisk autonomi* bör ses som ett mål i sig i europeisk säkerhetspolitik. Begreppet ska snarast ses som en kontrollfråga i sammanhang där man i Europa ofta – men inte alltid - vant sig vid att lämna de stora frågorna till de globala stormakterna. Särskilt tydligt har detta varit i förhållande till Mellanöstern som i själva namnet på denna region inkorporerar även en öst-väst dimension i europeisk och svensk säkerhet. En huvudpoäng i vår analys är att betydelsen av denna region växer, framför allt från ett konfliktperspektiv, med allt tydligare kopplingar mellan länderna söder och öster om Turkiet å ena sidan och länderna norr om Turkiet i riktning mot Belarus å den andra.

Redan i studiet av hanteringen av Ukrainasituationen, som redan genom den ryska annekteringen av Krim fick fundamental och principiell betydelse för europeisk säkerhetspolitik, ser vi att det krävs en långsiktig och genomtänkt europeisk strategi som kan kompensera för kraftiga förändringar i den amerikanska politiken inom detta område utan att gå emot svenska intressen.

En sådan politik kan endast utformas genom ett nära samarbete mellan EU och Nato. Sverige har en roll som medbeslutsfattare när det gäller utformningen av detta samarbete, även om landet är medlem av Nato.

Europa kan inte bygga upp en strategisk autonomi för att på egen hand hantera situationen vare sig i öster eller söder. Operativt kan EU inte ersätta Nato. Men det krävs en självständig och noggrann analys av vilka förmågor som Europa måste ha för att klara sådana utmaningar som USA inte tillräckligt prioriterar.

I grunden är amerikanerna splittrade i sin syn på en sådan europeisk ambition. Å ena sidan kommer man sannolikt, oavsett presidentadministration i USA, kräva att Europa tar ett större ansvar för områden som ligger nära Europa. Samtidigt vill man dominera och också utnyttja europeiska resurser för amerikanska syften.

I det europeiska intresset ligger det då att utforma en säkerhetspolitik som väcker respekt både i öster, söder och väster.

Sverige, internationella operationer och internationellt militärt bistånd

Sverige kommer tveklöst att ställas inför svåra beslut under kommande år om deltagande i olika internationella insatser. Det gäller även inom ramen för ett medlemskap i Nato. Intill helt nyligen har denna diskussion varit förknippat med frågan om bistånd till länder som Mali och Afghanistan. Med kriget i och mot Ukraina har denna fråga satts i en omedelbar blixtbelysning på ett sätt som mycket få tänkte sig möjlig för kort tid sedan.

En del av dessa beslut kommer att fattas på EU-nivå och har redan kommit att innefatta omfattande militärt bistånd till Ukraina - ett krigförande land i EU:s grannskap - genom *European Peace Facility*. Sådant bistånd kan över tid komma att behöva trappas upp till mer robusta militära och civila insatser som involverar även Sverige

Det förtjänar då att understrykas att stora förbättringar i det europeiska och västliga underrättelsesamarbetet, inklusive när det gäller stöd till bred offentligt tillgänglig forskning, kommer att bli nödvändiga för att skapa och vidmakthålla en rimlig svensk beslutsautonomi.

Fallet Afghanistan förskräcker men är inte det enda exemplet på spektakulära felbedömningar om läget på marken som i sin tur har kopplingar till grundläggande frågor om kunskap när det gäller inte bara andra samhällssystem utan också kultur och historia.

Inte heller FN-insatser eller insatser beslutade inom EU eller Nato är, även om de ger legitimitet, utan vidare värda svenskt oreserverat och oreflekterat stöd. Inte minst frågan om vilken grad av *force protection – att en stor del av missionens militära kapacitet tvingas användas för egenskydd* - som kommer att krävas föranleder noggrann analys av det operationella konceptet. Det ska tilläggas att det som här anförts med tonvikt på militära insatser i samma utsträckning gäller civila insatser, eller civila komponenter i en sammansatt mission.

Sammanfattningsvis konstateras att svenskt deltagande i fredsfrämjande och andra internationella insatser – trots de reaktioner som fallet Afghanistan nu väckt - fortsatt kommer att vara en krävande men viktig dimensionerande komponent i svensk säkerhetspolitik, inklusive försvarspolitiken.

Pandemin och svensk flödessäkerhet

Förmågan att förebygga existentiella kriser sammanhänger i hög grad med svensk flödessäkerhet i bred mening. Även om det internationella samfundet genom gemensamma ansträngningar skulle lyckas skydda miljön och klimatet från allvarliga försämringar och vända den globala utvecklingen när det gäller fattigdom och hälsa kommer risken för mycket allvarliga kriser som hotar det svenska samhället på ett existentiellt sätt att finnas kvar. Det viktigt att här beakta globaliseringens tveeggade natur, både som hot och som svar.

Den senaste pandemin Covid-19 illustrerar hur ett till synes begränsat hot utan tydliga antagonistiska förtecken kan förvandlas till en multisektoriell kris med förödande konsekvenser som sträcker sig långt in i säkerhetspolitikens kärna. Med undantag för finanskrisen 2008-2009 hade Europa före Ukraina inte drabbats av en sådan kris sedan det andra världskriget. Men andra delar av världen har drabbats, till exempel Japan i samband med Fukushima katastrofen för ett tiotal år sedan. Effekterna av terrorattackerna mot New York och Washington 2001

bleknar i denna jämförelse. Konsekvenserna av pandemin skulle ha kunnat bli ännu mer omfattande om världen befunnit sig i samma svaghetstillstånd som efter det förödande första världskriget då den spanska sjukan skördade mer än 50 miljoner liv.

Skyddet mot sådant som hotar liv och hälsa vid sidan av militära angrepp uppfattas efter pandemin sannolikt som mer centralt än tidigare.

Samtidigt illustrerar pandemin behovet av flödessäkerhet: att världshandeln kan fungera och den fria men kontrollerade rörelsen av människor, information, finansiella transaktioner och varor kan säkras.

Den fundamentala insikten här är att Sverige liksom andra länder inledningsvis i en sådan kris tenderar att vilja *se om sitt eget hus.* Men gradvis under krisens förlopp visar det sig att fungerande lösningar kräver nordiskt, europeiskt och internationellt samarbete och i slutändan även solidaritet – av det slag som Sverige eftersträvade under migrationskrisen 2015 då det var Sverige som tog emot oproportionerligt många flyktingar.

Här har inte minst det nordiska samarbetet visat sig mycket sårbart och stora ansträngningar kommer att behöva göras för att återupprätta ett stabilt förtroende på den nordiska nivån. Samma gäller på europeisk nivå inte minst i samarbetet mellan EU och Storbritannien efter Brexit. Särskilt på de transatlantiska och europeiska nivåerna är det tydligt att i existentiell kris makt utövas på ett ofta brutalt sätt. Sverige måste därför finna vägar att stödja ett alltmer effektivt och snabbt beslutsfattande på europeisk nivå.

Under vårt studiearbete har det påpekats att ett nordiskt gemensamt agerande på detta område skulle göra stor skillnad på europeisk nivå. Som exempel kan noteras att Nordens ställning som teknologisk aktör inom EU (inklusive norsk medverkan i tex den europeiska försvarsfonden), rätt utnyttjad, kan placera regionen på tredje plats efter Frankrike och Tyskland inom EU.

På global nivå måste en grundläggande solidaritet skapas med de fattiga länder som i många avseenden drabbas hårdare av pandemin än den rika världen.

Behovet av ett väl fungerande system på europeisk nivå ökar avsevärt när antagonistiska hot ska mötas. Till detta kommer antagonistiska hot som bygger på det beroende som skapats av alltmer komplicerade tekniska system för vårt samhälles funktion och för våra medborgares välstånd. Ukrainakrisen har t ex dramatiskt illustrerat det europeiska, särskilt tyska, beroendet av import av rysk olja och gas som en vital säkerhetspolitisk fråga.

I det här sammanhanget gäller det att inse att både Sverige och Norden är en förhållandevis liten aktör på ett område som kräver enorma resurser både tekniskt, vetenskapligt, personellt och när det gäller makten att reglera stora delar av den internationella marknaden. Sverige har inget annat alternativ än att försöka bli en del av EU:s kärna (vilket i grunden inkluderar ett behov att bli en del av eurozonen) och att bejaka den gemenskapspolitik som styrs genom kvalificerade majoriteter enligt EU:s fördrag. Vi välkomnar de signaler som givits från den

svenska regeringen om en större beredvillighet att acceptera kvalificerade majoritetsbeslut inom EU i vissa säkerhetspolitiska frågor.

Här är det mindre ofta så att frågan gäller skyddet av svenskars liv och hälsa. Här krävs att vi svenskar i hög grad identifierar oss som européer och världsmedborgare. När det gäller cyberhot och desinformation är det heller inte enbart en fråga om staters antagonistiska intentioner. Även den amerikanska supermakten kämpar idag med att skapa kontroll över multinationella privata koncerner.

Som redan noterats har flödesdimensionen också en försvarspolitisk sida av ökande betydelse. Ukrainakrisen visar att en angripare kan se påverkan på olika typer av flöden som ett sätt att uppnå militära mål och som ett sätt att därmed underminera möjligheterna för väst att tydligt definiera röda linjer i avskräckningen mot angrepp. Begreppet är direkt kopplat till *Global commons*. Mer praktiskt för Sverige handlar det om vårt beroende av en säker sjöfart och tillgång till de internationella datakommunikationerna som till 99% går i undervattenskablar.

Rysslands angrepp på Ukraina och frågan om ”end state”

Många ställer redan fundamentala frågor om hur det säkerhetspolitiska landskapet kommer att se ut öster om Östersjön när detta krig någon gång tar slut och i ett läge då Rysslands ekonomi har körts i botten. Central i den diskussionen är ju frågan om Kinas inflytande både som tänkbar medlare men också som en supermakt med nytt inflytande som kan sträcka sig till vårt närområde genom Ryssland.

Vilket försvar behöver vi i ljuset av en sådan tänkbar utveckling och vilka samarbeten? Det är ju en helt annan bild än den där Ryssland tvingas till en total brist på interaktion med vår del av Europa (som ett jättelikt Nordkorea). Detta i sin tur hänger samman med vilka villkor Kina nu kan komma att ställa för att hjälpa Ryssland i en allt mer kritisk situation. I sammanhanget bör kanske också nämnas att flertalet stater formellt allierade med Ryssland i CSTO håller allt längre avstånd till den ryska politiken. Frågan om kärnvapnen och andra massförstörelsevapen är också som ovan nämnts central. Vi utgår ifrån att det inte ligger i Kina intresse att taktiska kärnvapen kommer till användning på ukrainskt territorium.

Detta i sin tur för frågan vidare till resursbasen för en rekonstruktion både av den ryska krigsmakten och ekonomin.

Sanktionsvapnet

Den vetenskapliga litteraturen har under lång tid analyserat svårigheterna att genomföra och upprätthålla effektiva sanktioner. Det har inte minst påpekats att sanktioner tenderar att stärka sammanhållningen inom det eller de länder som utsätts för dem vilket kan mobilisera befolkningen att stå ut med större påfrestningar än vad som annars hade varit möjligt. Olika sätt att kringgå sanktionerna kunde också utvecklas över tid.

Det finns emellertid indikationer på att detta inte nödvändigtvis gäller Ryssland i den nuvarande situationen i landet. Befolkningen hade inte förberetts för ett krig utan för en mer begränsad militär operation. Rysslands beroende av utrikeshandel är betydande och en stor del av den ryska eliten har sina privata tillgångar dolda utomlands. Ryssland är starkt beroende av utländsk teknik. Kriget slukar oerhörda ekonomiska och personella resurser. Det har uppstått en stark sammanhållning i väst, trots kvarvarande splittringstender som kanske förstärks över tid.

Dessutom utsätts Ryssland inte bara för sanktioner som är beslutade i olika politiska fora utan också för åtgärder från enskilda staters samt olika företag och individers sida som syftar till att avsluta relationen eller markera avstånd till Ryssland och till den ryska politiken.

I skrivande stund tyder inte minst fynd från förstörda stridsfordon och nedskjutna flygplan och helikoptrar på slagfälten i Ukraina att Ryssland har allvarliga problem med att t.ex. ersätta kvalificerad ammunition genom bristen på komponenter i ammunitionen som inte kan fås genom inhemsk produktion. Fasttejpade civila GPS på stridsflygplans "instrumentbrädor" och halvledare från tvättmaskiner och mikrovågsugnar tyder på desperation och gör planen mer eller mindre obrukbara i en kvalificerad roll som vapenbärare av kvalificerad ammunition.

Det gör att Ryssland successivt trängs in i ett hörn där hotet om att använda kärnvapen blir ett av de få återstående vapnen som dock med stor svårighet kan användas annat än just som hot.

Samtidigt tycks opinionsundersökningar i Ryssland visa att stödet för Putins Ukraina-krig efterhand faktiskt vuxit påtagligt vilket säger något om regimens närmast totalitära grepp om makten och innehav av ett informationsmonopol.

Alltmer omfattande västliga sanktioner mot Putin-regimen syftande till att söka framtvinga rysk reträtt aktualiserar också ett dilemma som har att göra med sanktionernas avbrytande: i vilket skede av utvecklingen/avvecklingen av Ukraina-kriget blir det aktuellt och möjligt att fatta konsensusbeslut om detta?

Cyberkrigföringen

Bruket av informationsteknologi har skapat många möjligheter för att tillvarata svenska intressen, men också nya risker. Med Internet bor vi granne med alla potentiella antagonister och behöver därför balansera våra tillgångar med ett tillräckligt bra cyberförsvar.

Den enskilt viktigaste slutsatsen är att vi redan idag befinner oss i elektronisk och kognitiv strid med främmande makter. Ju snabbare samhället accepterar detta, desto bättre kan vi minska våra sårbarheter och förluster. Vi kommer dessutom att effektivare kunna utforma våra offensiva svar för att kunna slå tillbaka mot intrång och förstöra eller skada antagonisters informationssäkerhet, om så krävs.

För att Sverige ska kunna stärka sin grundförmåga och höja sin förmåga inom cyberområdet behöver kompetensförsörjningen utvecklas på flera håll. Kompetensnivån behöver höjas i hela samhället och innefatta alla aspekter av kunskap, såväl verksamhetsmässigt, juridiskt, säkerhetsmässigt och tekniskt. Kompetensförsörjningen behöver omfatta såväl offentlig som privat sektor samt den enskilde individen eftersom förmågor byggs av aktörer såväl enskilt som tillsammans, alla har ett ansvar.

För att påbörja en genomtänkt utveckling och/eller tolkning av existerande svensk lagstiftning för fred, kris och krig behöver Sverige i likhet med övriga länder börja formulera sin tolkning av den internationella rättens tillämpning på cyberrymden. Kopplat till det blir också frågor om hur vi ser på statssuveränitet i cyberrymden och hur vi avser att tillämpa jurisdiktion ytterst viktiga att tydliggöra.

Idag skiljer vi mellan de regler som gäller i fred och de som gäller vid höjd beredskap och krig. Dessa två distinkta situationer stämmer inte med den gradvisa övergång från fred till krig som vi ser i verkligheten. Redundans och robusthet som försvårar för motståndaren att vinna kan inte komma först vid en beredskapshöjning och mobilisering utan måste skapas, och därmed finnas, redan i vardagen.

För att samhället ska fungera måste samhällsviktiga tjänster vara i god funktion och ha en förmåga att motstå en antagonists påverkan. För att kunna göra detta måste kryptografi användas inte bara för det för riket mest skyddsvärda utan i stort sett all kommunikation. Även kommunikationen i sig använder kryptografi i form av skydd av domännamnssystemet DNS med DNSSEC, eller TLS för att skydda bland annat webben vilket syns enklast i en webbläsare i form av det stängda hänglåset. Vi måste därför öka och sprida kunskap och kompetens gällande kryptografi i samhället för att höja vår allmänna förmåga.

För att vi effektivt ska kunna försvara oss mot cyberangrepp erfordras en effektivare generell lagstiftning innan kriget, krigsfaran eller andra utomordentliga förhållandena inträder. En fullmaktslag skulle kunna komplettera detta genom att ytterligare skärpa till verktygen under höjd beredskap genom att dels ge en större rätt, en IKFN-cyber, för att bevaka och agera till skydd för infrastruktur genom

åtgärder i cyberrymden. Det skulle också kunna innebära att olika aktörer, även privata företag, tillförs definierade tydliga uppgifter eller skyddsåtgärder som ska vidtas beroende på vilken beredskapsnivå som råder.

Om den höjda beredskapen övergår till att bli ett krigsläge så ändras också den juridiska grunden för att agera för framför allt Försvarsmakten. I ett läge där en väpnad konflikt inleds, oavsett om det är en cyberkonflikt, en fysisk konflikt eller en kombination av båda, övergår Försvarsmakten från att använda IKFN-förordningen till att tillämpa krigets lagar, den internationella humanitära rätten. Sverige behöver aktivt tolka den internationella rätten och förtydliga vår totalförsvarslagstiftning för att möjliggöra en tillämpning även på cyberkrigföring.

Det psykologiska försvaret mot desinformation

Det psykologiska försvarets ändamål är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. Försvaret verkar i huvudsak i den defensiva zonen. Det handlar även om att skydda suveräniteten i beslutsprocesserna och vårda tilliten till de demokratiska beslutsprocesserna. Det psykologiska försvaret upprätthålls av olika verksamheter, som både statliga och icke statliga aktörer som civilsamhället och journalistiken.

Det är i den svenska defensiva zonen som det långsiktiga påverkansarbetet, som syftar till att undergräva tillit och öka polariseringen, sker från främmande makt. Det psykologiska försvaret i defensiv zon kan delas upp i tre olika delar; den första handlar om att kunna identifiera och möta informationspåverkan, den andra handlar om att kunna distribuera fria medier och myndighetsinformation till befolkningen och den sista delen är att bevara och stärka viljan att försvara Sverige. Det här är uppgifter som behöver lösas längs hela konfliktskalan av fred, där gråzonsaktiviteter ingår, höjd beredskap och krig.

Kunskapen om den psykologiska krigföringens mål och medel behöver höjas och en mer aktiv diskussion skapas mellan forskare, medierepresentanter och civilsamhället. Läromedel behöver tas fram som kan användas i utbildningen på olika nivåer.

Vid en konflikt är vänzonen direkt avgörande för Sveriges möjligheter att tillsammans med andra möta ett väpnat angrepp. Därför är vänzonen, de länder som kan komma till vår hjälp, en arena som både Sverige och främmande makt kommer att försöka påverka med motsatta intressen. Att våra vänners politiska beslutsfattande sker i en miljö med folkligt stöd för beslutet att bistå Sverige kan vara direkt avgörande för Sveriges framtid.

Vi bör också ha förmåga att genomföra offensiva operationer i syfte att själv bedriva påverkan på främmande makt i syfte att förhindra, avbryta eller åtminstone störa angriparens vilja att angripa Sverige på såväl strategisk som

taktisk nivå. Det kan ske redan i fredstid genom olika typer aktiviteter i cyberdomänen som påverkar motståndarens agerande.

Att hantera befolkningsströmmar

Den systematiska jakten på civila i Ukraina kan som nämnts ses som ett uttryck för en strategi syftande till att öka flyktingströmmarna västerut och skapa ett stort tryck på de västliga politiska och ekonomiska systemen. Även om ryssarna inte registrerar stora militära framgångar så kan de kanske ändå uppfatta den nuvarande strategin som delvis framgångsrik genom just flyktingströmmarna vilket kan göra dem benägna att fortsätta kriget trots hittills begränsade territoriella framgångar.

När det gäller Sveriges beredskap att hantera en utveckling i form av stora flyktingströmmar inte bara som nu från Ukraina utan också, som tidigare, från andra konflikthärdar typ Syrien så har vi

här en sårbarhet som bör uppmärksammas. Det handlar då om sambandet mellan migration/flyktingmottagande och tillgänglig kapacitet för integration.

Det krävs en mer omfattande samhällelig beredskap för detta för framtiden där megatrender typ klimat, och befolkningsökningen i Afrika med mera kan förväntas komma att mer eller mindre systematiskt utnyttjas av fientligt sinnade nationer för att underminera Sveriges och Europas stabilitet.

Här finns också ett problem gentemot USA som är mera avskärmat geografiskt och som därför kanske inte delar vår analys av det här hotets vitala karaktär. USA har ju att kämpa, politiskt och ekonomiskt, med sina egna migrations- och integrationsutmaningar.

Så länge som väst, primärt på grund av Ryssland kärnvapeninnehav, inte är berett att förhindra Rysslands fortsatta angrepp mot Ukraina genom flygförbudzoner och liknande mer långtgående åtgärder, på det sätt som USA gjorde i norra Irak på sin tid, kan vi vänta en fortsättning i Ukraina och kanske i andra befolkningsrika områden. Detta ökar på nytt syddimensionens betydelse för svensk säkerhet och understryker relevansen av till exempel Turkiet.

Det som kan stoppa Ryssland är kanske då i slutändan endast att resurserna att bedriva aggressiv krigföring inte längre finns. Problemet är, och förblir, att denna effekt endast kan uppnås efter så lång tid att det inte blir relevant i förhållande till det moraliska imperativet att hejda och tvinga tillbaka den ryska aggressionen.

Svenska svar - utgångspunkter

Kritiska tidsförhållanden

Grundläggande för en förståelse av svensk och europeisk säkerhet är inte enbart trender som beskriver utmaningar och svar över tid eller som redovisar megatrender och deras inverkan på förutsättningarna för global och regional säkerhet.

Det är också av central betydelse att tänka i termer av scenarier som beskriver samspelet mellan olika faktorer över tid och som pekar på när *tidig åtgärd* är särskilt nödvändig eller när Sverige måste bereda sig på särskilt intensiv krishantering.

- Till att börja med är det en viktig fråga hur lång tid som en *förmågeuppbyggnad* för att möta olika problem kan tillåtas ta och vad som är realistiska antaganden när det gäller politiska och andra förutsättningar för detta. Frågan är inte enbart vad som bör ske utan vilka de politiska förutsättningarna för sådana åtgärder är. Detta som komplement till mer kortsiktig krishantering. Detta uppmärksammades redan i sydrapporten ("Engulfed in Flames") där frågan ställdes om Sverige och Europa kan mobilisera de inrikespolitiska förutsättningarna för att bygga förmåga på bredden. I denna rapport måste frågeställningen breddas till öst- och syddimensionen gemensamt.
- För det andra finns det ett generellt behov av att *agera tidigt* för att förhindra upptrappning och spridning av kriser. Detta kan i vissa scenarier leda till att man måste uppgradera hot som kan sägas ligga långt bort från Sverige. Detta kan som nämnts också påverka tillämpningen av ansvarsprincipen i riktning mot större tonvikt på centrala beslut också ovanför Sveriges nivå och internationella insatser utanför Sveriges territorium.
- Detta utvidgar frågan om hur ett krig kan föras till frågan om hur ett krig och en existentiell kris kan förebyggas och om möjligt förhindras.
- Givetvis krävs i ett tröskelhöjande och övande syfte trovärdiga scenarier för hur krisen ska hanteras och kriget ska föras. Men i begreppet *existentiellt* ligger, särskilt i massförstörelsevapnens

tidsålder, insikten att när kriget eller den verkligt existentiella krisen är här *kan det vara för sent*.

- I sammanhanget är det viktigt att beakta den typ av kriser som ny forskning fokuserar på, nämligen så kallade *smygande kriser*. Karaktäristiskt för dem är att de är väl kända men ändå inte tillräckligt uppmärksammade på olika beslutsnivåer. Coronakrisen kan ses som ett exempel på en sådan kris där den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2017 innehåller tydliga anvisningar utan att detta föranlett nödvändiga åtgärder på olika nivåer.
- En smygande kris kan också handla om att en fientlig sinnad makt medvetet och systematiskt använder sig av s k "*salamitaktik*", d v s tillräckligt små antagonistiska steg ägnade att var för sig undgå uppmärksamhet och motåtgärder, steg vars sammanlagda vikt blir uppenbara först i ett problematiskt sent skede.

Existentiella utmaningar och svar

Hur bör Sverige förstärka sin förmåga att möta utmaningar som kan bli *existentiella* i termer av överlevnad för folket och landet i en kris eller ett krig? Slutrapporten från SES-projektets säkerhetspolitiska delprojekt fokuserar på de existentiella säkerhetspolitiska utmaningar som kräver prioriterade svar i närtid. Dessa är i sin tur kopplade till kort- och långsiktiga trender, alltifrån megatrender som Sverige, Norden och Europa måste förhålla sig till, till mer kortsiktiga förlopp.

Vissa av dessa trender styrs av naturlagar. Men gemensamma ansträngningar kan i bästa fall minska jordens uppvärmning. Det är fortfarande möjligt - om än oerhört krävande - att hantera den uppväxande klimatkrisen. Och mycket annat kan göras för att förbättra miljön och levnadsvillkoren för jordens befolkning.

Andra trender påverkar i ett utdraget historiskt förlopp. Politik relaterad till genderfrågor är i detta sammanhang särskilt betydelsefull inte minst eftersom den kan frigöra oerhörda resurser för att möta existentiella uppgifter och prövningar på alla nivåer. Till frågan om livskvalitet hör också i hög grad frågan om *diversity*, att göra det möjligt för människor att bortsett från deras etniska och historiska bakgrund att delta på ett jämställt sätt i samhällslivet. Nära förknippad med detta frågekomplex är situationen för barn och gamla och andra särskilt utsatta grupper i samhället. Flera av dessa frågekomplex innehåller både inrikespolitisk och yttre säkerhetspolitisk sprängkraft. Redan i Sveriges grannland Polen karakteriseras genusfrågor

som ett hot mot samhället, en fråga som uppmärksammas i SES-projektets delstudie om värderingsförändringar. Och mänskliga rättigheter i bred mening inkluderas numera i begreppet samhällsomstörtande verksamhet, inte minst i Ryssland.

Några av de observerbara trenderna kan enbart påverkas av det internationella samfundet som helhet. Där har ett ökande antal stormakter ett särskilt ansvar. Detta gäller till exempel trender med avseende på globaliseringen, den teknologiska utvecklingen och olika kontinenters demografiska utveckling.

Sverige måste aktivt delta i arbetet att hantera de långsiktiga utmaningarna och så långt möjligt driva på utvecklingen i rätt riktning. Men Sverige är i det perspektivet ett litet land, om än förhållandevis resursstarkt.

Vi måste därför parallellt rusta oss för att hantera såväl kriser som kan få existentiella konsekvenser som att fortsatt försöka förhindra krig som kan drabba svenskt territorium.

Avskräckning och ”beroligelse”

Liksom i den säkerhetspolitiska slutrapporten “Strategisk balansakt 2.0” används i denna rapport begreppet “avskräckning” (*deterrence*) genomgående, såsom sker i västlig doktrinlitteratur, som beteckning för syftet att avhålla motståndaren från aggression – och på så sätt främja fred. Företrädare för till exempel Nato, som generalsekreterare Jens Stoltenberg, lägger stor vikt vid att markera att avskräckning måste ses i balans med säkerhetspolitikens andra sida, det som ibland beskrivs som den samtidiga viljan till “dialog” eller diplomati”, med andra ord det som i norsk tradition brukar betecknas som “beroligelse” och som således innebär ett framhållande av ett grundläggande fredligt syfte, en vilja att lösa förekommande konflikter med icke-militära, politiska medel där detta är möjligt. Balansen avskräckning-beroligelse (i avsaknad av rimlig svenskspråkig motsvarighet) handlar alltså om förhållandet till motståndaren, medan begreppet “återförsäkran” (*reassurance*) avser relationen mellan dominanten USA och dess allierade och partners.

Såsom utvecklas i den säkerhetspolitiska rapporten gäller i ett småstatsperspektiv särskilda förhållanden i vad avser balansen avskräckning-beroligelse; denna måste uppenbarligen relateras dels till den föränderliga hotbilden och dels till den större bilden av avskräckningsbalans mellan USA/Nato och Ryssland. Det är därvid uppenbart och ofrånkomligt att i en situation av öppen och allvarlig aggression från Rysslands sida en starkt ökad tonvikt på momentet avskräckning. Samtidigt har utvecklingen av kriget i Ukraina demonstrerat att även begreppet och företeelsen avskräckning innebär ett svårt dilemma i och med att den ryska aggressionen bevisligen - hittills – inte kunnat avskräckas, varvid osäkerhet uppstått beträffande vad som fortsatt kan kallas avskräckning och vad

som i praktiken är bestraffning, exempelvis de successivt utvidgade västliga sanktionerna,

Inte minst i svensk säkerhetspolitisk tradition och debatt har begreppet avskräckning ofta relaterats till avskräckning på kärnvapennivån, kärnvapenavskräckning (men innebörden är alltså vidare än så). I en svensk kontext kunde avskräckning tyckas vara ett för "starkt" ord när vi talar om svenskt försvar och svensk säkerhetspolitik, men det är faktiskt det som det i grunden handlar om i kärnvapnens och andra massförstörelsevapens tid. Ett kärnvapenkrig kan, som nyligen konstaterats av de fem permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet, inklusive Ryssland, inte vinnas. Alla måste så långt möjligt fortsatt bibringas denna klara uppfattning om krigets fasor. Kärnvapenavskräckning syftar till att förhindra krig.

Svensk, europeisk och internationell säkerhet har ända sedan slutet av det andra världskriget varit beroende av den strategiska kärnvapenavskräckningen. Den har medvetet och sedan lång tid kopplats till en utvidgad avskräckning, *extended deterrence*, som medfört ett delat ansvar för en lång rad europeiska icke-kärnvapenstater för utplacering och kärnvapenplanering inom Nato. Alla länder som samarbetar med Nato på ett interoperabelt sätt, även Sverige och Finland, uppfattas med stor sannolikhet i Moskva och Beijing som en del av detta system som hittills förhindrat storkrig i hela Europa efter det andra världskriget.

Sovjetunionen liksom senare även Ryssland har under hela denna period - med undantag för ett kortvarigt svaghetstillstånd efter det kalla krigets slut – haft kapacitet, om man velat, att betvinga och ockupera stora landområden i Europa. Risken för kärnvapenupptrappning har förhindrat detta på ett mer effektivt sätt än vad som varit och förblir möjligt i t ex Mellanöstern – och nu senast Ukraina - som fortsatt är arenor för storkrig.

Stormakterna Kina och Ryssland försöker nu att finna vägar att utnyttja det internationella systemets sårbarheter och samtidigt minska sina egna i gråzonen mellan fred och krig. Ett fullskaligt kärnvapenkrig kan fortsatt inte vinnas, men kanske bedöms taktiska kärnvapen trots detta kunna användas på sätt som inte leder till ett allmänt kärnvapenkrig.

Detta utgår den svenska doktrinen för gemensamma operationer ifrån, och det är ett nödvändigt antagande som görs av våra västliga partners inom Nato.

Detta påminner om behovet att nå framsteg i riktning mot en kärnvapenfri värld där grundförutsättningen dock är ett gemensamt engagemang som inkluderar kärnvapenmakterna.

Taktiska kärnvapen kan numera med ökad precision användas på ett sätt (under vatten och under jord) som inte automatiskt leder till massförstörelse men som kan slå ut centrala samhälls- och försvarsfunktioner i Sverige och i vårt närområde inklusive datakablar och naturgasledningar.

Vi behöver fortsatt ta detta i beaktande när vi försöker minska våra sårbarheter och ensidiga beroenden. Samtidigt har alla länders sårbarheter (inklusive Rysslands och Kinas) accentuerats av cybertekniken och möjligheter till desinformation, korruption, terrorism och organiserad brottslighet. Det är här frågan om vår flödessäkerhet har en långt bredare betydelse än den redan svåra utmaningen försörjningssäkerhet. Flödena av människor, varor, tjänster och information måste ses som invävda i varandra på ett sätt som inkluderar både positiva och negativa komponenter. Den fria rörligheten som i hög grad skapas av ett multinationellt näringsliv måste regleras och det kan endast ske med hjälp av starka aktörer såsom EU.

Frågan om hur svenska militära och civila resurser bör användas för att maximera säkerhet

Ett område av existentiell betydelse för svensk säkerhet för framtiden, inom ramen för både EU och Nato, gäller förmågan att förhindra krig och hantera konflikter, vilket i sin tur har att göra med tröskeln för angrepp mot Sverige och andra ansträngningar att minska potentiellt förödande krigsrisker. Här finns som nämnts fyra centrala och samtidigt nära förknippade begrepp i det europeiska och transatlantiska samarbetet inom EU och Nato-sfärerna: avskräckning (*deterrence*), försvar (*defence*), säkerhetsgarantier/solidaritetsförpliktelser (*reassurance*) och dialog/samarbete/förtroendeskapande (“*beroligelse*”). Vårt budskap i detta sammanhang är

- att ett samordnat och strategiskt förhållningssätt krävs som svarar mot behov i samtliga dessa fyra dimensioner.
- att Sverige som en del av Nato och den europeiska gemenskapen - som i sin tur har ett nära samarbete med den transatlantiska gemenskapen - bör använda ett språkbruk som är *interoperabelt* inte bara (som redan nu är fallet) på teknisk nivå utan också strategiskt. I regel syftar försvarspolitiken i väst, inklusive i ett neutralt land som Schweiz, att avskräcka från angrepp.
- att perspektivet bör breddas från ett försvar av det svenska territoriet till en försvarspolitik som inom Nato bygger på bredare operativa antaganden som i första hand fokuserar på *Norden* som en integrerad del av ett större strategiskt operationsområde för stormakterna och deras allierade.

Det är ett svenskt intresse

- att nettoeffekten av försvarsansträngningarna i öst och väst inte medför en ny kapprustning och därigenom ökad krigsrisk
- att länderna i Europa, inklusive Sverige, inte destabiliseras genom minskad tilltro till existerande formella säkerhetsgarantier, inklusive solidaritetsförpliktelser samt
- att nettoeffekten av avskräckning och försvar inte blir att förmågan till hantering av risker och samarbete i kris mellan öst och väst reduceras till under en kritisk nivå

En och samma åtgärd kan både påverka långsiktig *förmåga* och utgöra en *handling* som i närtid påverkar svensk säkerhet. Redan en deklarerad avsikt att bygga upp civil och militär förmåga i bred mening kan stärka både

- avskräckningseffekter
- möjligheterna att bedriva förtroendeskapande arbete t ex i form av dialog och rustningskontrollförhandlingar, och
- kapaciteten att samarbeta med partners (t ex i form interoperabilitet)

Grundläggande försvarsförmåga

Allmänt

Sverige har som ett av många länder haft svårt att i tid och kontinuerligt anpassa sin försvarsförmåga till aktuella hot och behoven av skydd och säkerhet. När säkerhetssituationen förändras och när insikten väl infinner sig om behov av reell försvarsförmåga har Sverige tvingats påbörja en lång, kostsam återuppbyggnad, som riskerar vara genomförd alldeles för sent. Ett tydligt exempel är hur återuppbyggnaden av försvaret under andra världskriget inte var genomfört förrän 1947, två år efter krigsslutet på basis av ett försvarsbeslut från 1941 då världskriget redan pågått i två år!

Hur mycket resurser i form av tid och pengar en återuppbyggnad kräver beror självklart på avståndet från startpunkten till målet, hur lågt ner på förmågeskalan Sverige tillåtits sjunka innan återuppbyggnaden startar. Därför förordas att en nivå av försvarsförmåga definieras, en nivå som *inte* bör underskridas ens i perioder av avspänning och frånvaro av krig i vårt närområde – kort sagt en grundläggande försvarsförmåga. Definitionen av en sådan nivå måste givetvis anpassas till kostnadsutvecklingen rörande personal och materiel.

Det som i en sådan definition bör belysas är bland annat ansvars- och ledningsstrukturer såväl på regerings- och myndighetsnivåer som på lägre nivåer, inom det civila försvaret inom kommuner och för det militära försvaret på förbandsnivå. Kritiska och svåråterskapade processer, infrastruktur och andra

förutsättningsskapande delar bör ingå i analysen. Självklart måste också de ekonomiska konsekvenserna bedömas.

Närmare om de militära förbanden och det civila försvaret

En förutsättning för att de militära förbanden ska kunna användas på ett verksamt sätt är med andra ord att de har en grundläggande försvarsförmåga. Med det menas att krigsförbanden (de som utgör "krigsmakten" och som "produceras" av myndigheten Försvarsmakten) har en sammansättning, utbildning, utrustning och beredskap som gör att de har; en lämplig organisation, ledningsstruktur och stabsrutiner som gör att de kan ledas och förflyttas, en hög utbildningsnivå för de taktiska och stridtekniska uppgifter de avses för i olika typer av terräng och klimat, utrustade med materiel på teknikens framkant med hänsyn till sina ändamål i olika verkansmiljöer samt att de har mobiliseringstider som inte överstiger ett dygn för kontraktsanställda förband och tre dygn för övriga förband. Vid mobilisering ska förbandens behov av förnödenheter, ammunition, drivmedel, reservdelar och personal inte i sista stund behöva kompletteras. *De ska vid mobilisering vara fullt krigsdugliga.*

För det militära försvaret måste dessutom behovet av antal krigsförband och dessas organisation och beredskap (bemanning, utbildning, utrustning, uthållighet) bedömas samt vad detta får för konsekvenser för kravet på relevant basorganisation. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att dimensionerande för de förutsättningsskapande faktorerna, t ex pliktlagar och dessas tillämpning, övningsfält med tillhörande miljötillstånd, anskaffningsprinciper, stor del av basorganisationen m.m., bör läggas på en nivå som tillåter tillväxt mot en förmåga som är större en den rent grundläggande försvarsförmågan. Den Försvarsmakt som beskrivs i avsnittet Militär förmåga och beredskap är den som krävs för en grundläggande försvarsförmåga.

En motsvarande bedömning gällande civilt försvar som gjorts för det militära försvaret vad avser grundläggande försvarsförmåga har inte genomförts inom SES-projektet och torde få anstå till dess viktiga principiella beslut fattats om ansvar och finansiering m.m. inom civilt försvar. Men det finns ändå anledning att framhålla följande:

Det civila försvaret har förenklat tre huvuduppgifter. Den första är att skydda civilbefolkningen i vid bemärkelse, den andra är att tillse att de viktigaste samhällsfunktionerna fungerar, t.ex. sjukvård, transporter, ordning och säkerhet, elförsörjning, telekommunikationer, betalningsväsende m.m. Den tredje är att bidra till det militära försvarets förmåga att lösa sin uppgift vid ett angrepp på Sverige. För att uppfylla dessa tre målsättningar krävs en omfattande samverkan med inte minst näringslivet för att tillse att samhället och befolkningen kan

försörjas med livsnödvändiga resurser. Det civila försvaret, som i princip omfattar alla viktiga samhällssektorer, har nyligen utretts ur ett antal aspekter i ett antal utredningar. Akademien har tidigare yttrat sig över dessa utredningar. I dessa utredningar har flera brister påtalats som föreligger redan i fredssamhället, och vi vet att det som inte fungerar tillfredsställande i fred kommer inte heller att fungera i krig. Regeringen bör skyndsamt ta initiativet till att se till att utredningarnas förslag verkligen genomförs så att en grundläggande civil försvarsförmåga skapas.

Konsekvenser för svenskt deltagande i samarbeten i form av internationella operationer

Hur förmågeuppbyggnaden genomförs (t ex genom total prioritet för territorialförsvar) kan å andra sidan också reducera möjligheterna till handling i kris och krigssituationer genom att minska förmågan att delta i internationella operationer.

På motsvarande sätt kan resurser som avsätts för att genomföra en internationell operation ta i anspråk fredstida kapacitet på ett sätt som *netto* sänker den framtida svenska förmågan. Militära och civila operationer i kris kan nöta ut och konsumera materiel som skulle behövts i krig. Samtidigt kan deltagande i internationella operationer ha viktiga utbildnings- och därmed förmågehöjande effekter också med avseenden på internationella samarbeten.

Men det är också självfallet ett viktigt motiv att svenska insatser utomlands i samarbete med partners politiskt främjar möjligheterna till militärt eller civilt stöd till Sverige i kris och krig. Hur våra partners kunde bidra till försvaret av Sverige och hur Sverige skulle bidra till försvaret av våra partners var centrala frågor som nu har att besvaras inom ramen för Nato och EU.

Avgörande för svensk säkerhet är inte enbart, eller kanske inte ens främst, det som Sverige kan göra för att trygga landet och befolkningens överlevnad i frihet. Sverige ingår i ett större sammanhang där möjligheterna att *få stöd* i kris och krig avgör möjligheterna till svensk överlevnad.

Särskilt tydligt är detta när det gäller det militära försvaret. De vägval som Sverige gör när det gäller internationella samarbeten i syfte att säkra livlinan till väst - *med betoning på USA* – får anses vara av avgörande betydelse för svensk säkerhet.

Slutsatserna i Norden-kapitlet i delprojektet Säkerhetspolitiks slutrapport är härvidlag tydliga:

> Idag är den tidigare omedelbara militärstrategiska kopplingen mellan norra Europa och kontinenten bruten. Natos artikel 5 gör visserligen varje hot mot ett Natostat till en fråga för hela alliansen, men det är likväl tydligt att såväl förmågor som intressen är mer diversifierade. Även om flera europeiska länder är engagerade i Östersjöområdets säkerhet och har militära förband stationerade i de baltiska staterna torde försvaret av

norra Europa i första hand vila på de närmast berörda staterna i regionen - och på USA, den stat som faktiskt besitter bl.a. marina resurser som kan undsätta den "ö" som det fenno-skandiska området strategiskt utgör.

Sammantaget gör detta att Sverige främst vad avser det militära försvaret, fortsatt *de facto* anpassar sig till Nato:s ramverk och kommandostruktur. En process som har påbörjats, och fortgått sedan flera år inom ramen för ett antal bi- och trilaterala överenskommelser med Natomedlemmar. Dessa underlättar nu ett smidigt militärt inträde i alliansen.

När det gäller *civil säkerhet i bred mening* är situationen delvis annorlunda. Här är det Europa och kanske främst EU-samarbetet som framstår som varande av existentiell betydelse för svensk överlevnad. Här finns ingen amerikansk säkerhetsgaranti och det är till och med möjligt att amerikanska intressen i viss mån kan stå emot europeiska. Ett antal regionala stormakter i Europa håller också dörren tydligare öppen för samarbete med framförallt Kina än vad USA torde komma att göra. En svensk autonomi på centrala civila säkerhetspolitiska områden i förhållande till Europa är allt mindre realistiskt att försöka uppnå. Globaliseringen gör oss beroende av samarbeten internationellt, och framför allt europeiskt, för att främja vår flödessäkerhet. I mindre kriser kan naturligtvis EU bistå enskilda medlemsländer, men om krisen är större och om det handlar om civil förmåga vid krigshot och krig är det tveksamt vad som kan förväntas från EU. På de centrala strategiska områdena måste Sverige inom ramen för Nato-medlemskapet bygga upp en förmåga som måste ha en uthållighet längre än de tre månader som hittills diskuterats.

Sammantaget betyder detta att frågan om *hur* inte handlar om egen svensk förmåga utan om nettoeffekten av svenska handlingar och beslut vad avser den egna förmågan tillsammans med det tillskott i svensk säkerhet som Nato-medlemskapet och andra internationella samarbeten ger.

Då uppstår paradoxalt nog den möjliga situationen att till exempel ett svenskt deltagande i en internationell militäroperation kan bedömas ha en positiv nettoeffekt på svensk säkerhet trots att den konsumerar resurser som försenar svensk förmågeuppbyggnad när det gäller det territoriella försvaret.

Det är också möjligt att en rationalisering av antalet vapensystem som ingår i den egna svenska förmågan till förmån för gemensamma europeiska och/eller transatlantiska plattformar i vissa fall kan leda till mer svensk säkerhet.

Samtidigt kräver en analys av svenska samarbeten stor realism när det gäller bedömningen av nettoeffekterna i termer av kostnader och effektivitetsvinster, liksom även sannolikheten att Sverige faktiskt får hjälp utifrån om och när det behövs.

I denna slutrapport från SES-projektet har det därför varit viktigt att ensa perspektiven som tillämpats i de olika delprojekten så att analysen inte enbart handlar om svensk förmåga utan att förmågan inom ramen för medlemskapet i Nato ses i ett brett västligt och europeiskt perspektiv liksom givetvis även globalt

när det gäller överlevnadsfrågor relaterade till klimat och andra negativa megatrender.

Militär förmåga och beredskap

Utgångspunkter

Den 23 februari 2022 hade det militära försvaret en förmåga och beredskap på en nivå utgående från försvarsbesluten 2015 och 2020. Den svenska militära förmågan hade under lång tid reducerats men var på väg att öka, en förmåga som enligt fattade försvarspolitiska inriktningsbeslut skulle vara uppnådd först under sista delen av 2020-talet. Tidigt på morgonen den 24 februari slogs den säkerhetsordning som etablerats sedan Helsingforsakten 1975 och efter det kalla kriget i spillror genom Rysslands opåkallade och folkrättsstridiga angrepp på Ukraina. De tidigare försvarsbesluten kunde då konstateras vara helt otillräckliga. Det finns anledning att ställa frågan: *vilken förmåga och beredskap hade Sverige behövt ha den 24 februari och senare under kriget?*

Regeringens två beslut den 24 mars innebar för Försvarsmaktens del

- att Försvarsmakten till den 11 april skulle inkomma med ett planeringsunderlag utgående från en tabell där regeringen anger hur många miljarder 2 % av BNP beräknas motsvara år för år från 2023 till och med 2030: 2 % av BNP antas motsvara 119 miljarder kronor 2023, 127 miljarder kronor 2025 och 155 miljarder kronor 2030 räknat i löpande priser. Nivån 2 % ska uppnås så snart det är möjligt att omsätta ökningarna i förstärkt försvarsförmåga.
- att Försvarsmakten till den 31 oktober ska inkomma till regeringen med en ny bedömning av internationella försvars- och säkerhetspolitiska förhållanden utifrån utvecklingen i Europa och närområdet, USA, Kina och Ryssland. Analysen ska bilda underlag för kommande beslut om inriktning av försvarspolitiken.

Mot denna bakgrund uppstår frågan hur denna beslutade ökade förmåga bör utformas och användas för att förstärka avskräckningen, och, om detta skulle misslyckas, utnyttjas i kris och krig.

Natoansökan förändrar i grunden svensk försvarsplanering; från en nationell planering till en framtida planering inom Natos ramverk. Detta innebär att Sverige tillsammans med Finland infogas i Natos försvar av norra Europa. Den närmare innebörden av hur den påverkar Sveriges fortsatta utveckling av sina militära stridskrafter är i nuläget oklart även om grunden för en sådan utveckling ska ske inom ramen för att 2 % av BNP årligen avsätts för det militära försvaret. Men det svenska ansvaret blir även inom Nato att i första hand säkra svenskt territorium, så långt möjligt inledningsvis av egen kraft men i samverkan med

andra stater inom alliansen, i vårt område främst Finland, Norge och Danmark.

Vissa erfarenheter från kriget mot Ukraina

Det finns redan ett omfattande material som kan bilda underlag för slutsatser härvidlag. Här ska endast fyra aspekter betonas.

För det första: Erfarenheterna, så långt, från den ukrainska sidan har visat på den vitala, grundläggande vikten av hög moral, god anda och gott ledarskap på alla nivåer, såväl inom de stridande förbanden som inom befolkningen och den civila administrationen, inte minst den centrala och regionala ledningen (president, borgmästare m.fl.). Betydelsen av befolkningens kampvilja, som är omvittnad i Ukraina,, kan inte nog understrykas.

För det andra: Vidare har markstriderna visat på hur vapen av typ bärbara målsökande pansarvärns- och luftvärnsrobotar samt drönare för spaning och attack, som relativt enkelt kan hanteras, kan åsamka en mekaniserad motståndare stora förluster i synnerhet om denne uppträder oskickligt. Drönarna i den form som utnyttjats i Ukraina (och även på Afrikas horn och i Nagorno-Karabach) innebär att markstriden har tillförts en ny dimension. Försvararens möjligheter att verka, särskilt i stadsmiljö har möjligen underskattats av ryssarna.

För det tredje: Den ryska förmågan har sannolikt överskattats. Den ryska krigsmakten har hittills visat på vissa grundläggande svagheter vad gäller moral, logistik, kommunikation och planering. Den ryska krigsmakten har presterat långt under vad som allmänt förutsågs.

Slutligen: De ryska operationerna med flera militärdistrikt inblandade i ledning, logistik m.m. av förbanden i de olika anfallsriktningarna synes inledningsvis ha varit illa samordnade. Koncentrationen av krafterna i Donbass-området och längs Svarta havskusten under ett enat befäl kan möjligen förändra bilden. I skrivande stund går det emellertid illa för de ryska förbanden.

Vilka militära resurser kommer att tillföras?

För det svenska försvaret gäller det nu att söka avhjälpa kända brister så långt möjligt. Det går inte att inom något år eller två stampa nya förband och förmågor ur marken. Försvarsmakten och Försvarets materielverk m.fl. är nu i full färd med att söka avhjälpa bristerna i nuvarande militära insatsorganisation som de anmälts av Försvarsmakten.

Det som görs, och kommer och kan göras, framgår av den skrivelse Försvarsmakten sände in på regeringens begäran den 8 mars. Till detta tillkommer

de 17 resterande behov som framgår av Försvarsberedningens rapport 2020 ” Motståndskraft” (prop. 2020/21:30 s. 30–31) som skulle genomföras vid utökad ekonomisk ram. Det får förutsättas att dessa avhjälps så snart som möjligt när det nu står klart att den ekonomiska ramen ökas väsentligt.

Vilka militära resurser behövs?

Tre ledstjärnor är viktiga när försvarsförmågan nu skyndsamt ska stärkas. Det understryker vikten att Sverige kan ge ett militärt verksamt bidrag till Nato.

Den första är att alltid anpassa beredskapen till det som läget kräver. “Håll gränsen”, enkelt uttryckt.

Den andra är att försvarets förstärkning i förhållande till nu planerad, ska börja tidigare, ske fortare och det långsiktiga målet sättas högre, vilket också tydligt avspeglas i ett av de ovan nämnda regeringsbesluten.

Det tredje att inte förlora *den långsiktiga riktningen*.

Det sistnämnda är att söka klarlägga vad vi bör göra på sikt. Hur bygger vi en utvecklad militär förmåga och vilken beredskap att parera det oväntade ska denna ge? Detta måste övervägas noga – förhastade beslut måste undvikas och planeringen ske inom de ramar som Natos operativa planering definierar.

Det är då viktigt att hålla i minnet att när kriget tar slut i Ukraina kommer det Ryssland som då framträder sannolikt vara ett annat än det före kriget. Landet kommer att ha lidit stora förluster i liv och materiel och vara ekonomiskt starkt tillbakapressat. Vi vet då inte om Ryssland anser sig ha ”segrat” eller ”förlorat”, om revanschistiska krafter kommer att ha förstärkts eller försvagats. Vi vet inte om nuvarande regim sitter kvar vid makten i Kreml eller inte eller om det finns förutsättningar för ett Ryssland inlemmat i en framtida europeisk säkerhetsordning.

Den genuina osäkerheten avseende den ryska utvecklingen, och hur Ryssland framöver kan komma att agera, gör att vår försvarsplanering bör ta höjd för en utveckling som inte präglas av förhoppningar utan av att det värsta kan hända.

Det militära försvaret av Sverige innebär därför sammantaget att antalet krigsförband i alla försvarsgrenar bör öka, det är ostridigt. Ett medlemskap i Nato ändrar inte den slutsatsen, snarare tvärtom. Den nuvarande numerären är helt enkelt för liten. Delprojektens rapporter förordar på goda grunder en förstärkning av armén till åtta-tio brigader, marinen till ytterligare en flottilj om sex till sju fartyg avsedd för Västkusten, flygvapnet med ytterligare tre-fyra stridsflygdivisioner och utökat antal helikoptrar samt till markstridsförbanden en

stor mängd bärbara pansarvärns- och luftvärnsrobotar samt drönare för spaning och attack. Den stora frågan blir då hur och när en sådan förmågeökning kan realiseras och vilka prioriteringar som blir nödvändiga på vägen mot detta mål.

Forskningsfrågor

När SES-projektet inleddes formulerades ett antal delvis tentativa frågor om det militära försvaret:

1. *vilka militärstrategiska, operativa och tekniska konsekvenser får försvarssamarbetet i det europeiska perspektivet?*
2. *hur kan Försvarsmakten användas för att bidra till en bredare europeisk säkerhet?*
3. *hur ska de militära förbanden användas i händelse av ökad spänning, kris och krig?*

I det följande ska försök göras att belysa dessa frågor.

Vilka militärstrategiska, operativa och tekniska konsekvenser får försvarssamarbetet i det europeiska perspektivet?

De föreslagna ökade resurserna kommer i alla händelser inte att innebära att Sverige ensamt klarar att försvara landet. Ett mycket omfattande militärt samarbete måste därför fortsätta, även efter ett vunnet inträde i Nato, att utvecklas med andra länder och organisationer i Europa.

En grundförutsättning för att samverka med andra länder för försvaret av Sverige är att de militära förbanden är interoperabla enligt Nato- och därmed också EU-standard. Interoperabilitet kan definieras som förmågan hos olika system, tekniska system men också organisationer och förbandssystem, att kunna kommunicera med varandra och agera tillsammans.

Denna interoperabilitet har svenska förband i allt väsentligt redan idag och den måste upprätthållas genom fortsatta övningar med andra förband ur Nato. I detta ligger att den operativa planeringen måste genomföras med ständig hänsyn till de prioriteringar som är Natos och som i sin tur påverkar de prioriteringar som Sverige måste göra. Det innebär ett i hög grad nytt Nato-anpassat ramverk för det svenska försvaret.

Utdrag ur delprojektet Marks slutrapport -skriven före Natoansökan:

> Den nordiska regionen utgör Europas norra flank. Ur ett europeiskt perspektiv finns flera militärstrategiska utmaningar att hantera i området; Den finska och norska landgränsen mot Ryssland, Östersjöområdet med finska viken, Kaliningrad och de baltiska staternas utsatta situation, nordkalotten med närhet till Murmansk, den ryska nordflottan och ubåtsbaserade andra- slagsförmågan, atlantförbindelser och outnyttjade råvarutillgångar. För de nordiska länderna, däribland Sverige, tillkommer utmaningar som har att göra med möjligheten att ta emot hjälp från andra länder/organisationer utanför Norden samt ländernas behov av säker förnödenhetsförsörjning via västerhavet. I ett krig mot en gemensam fiende är det därför viktigt att kunna *bidra till Europas – inte minst våra grannländers – försvarsförmåga.*
>
> ”Försvara Sverige tillsammans med andra” innebär alltså lika mycket att vi måste kunna stödja ”andras” operationer som att de stödjer våra. Det blir inte minst tydligt i ett scenario som inbegriper rysk aggression mot strandägarstater i östra Östersjön och/eller rysk offensiv på nordkalotten. Om nordiska förband etablerar och upprätthåller markoperativ kontroll över definierade delar av nordiskt territorium, där vissa av dessa områden ligger i Sverige, möjliggörs insatser från Nato/USA till stöd för angripna länder samtidigt som vi själva möjliggör stöd till Norden och Sverige. Dessa strategiskt viktiga områden bör läggas till grund för vår försvarsplanering och fredstida utgångsgruppering av markstridsförband, förband som måste ha förmågan att inte *bara* skydda vitala objekt eller agera mot olika typer av kuppföretag, utan också att med framgång genomföra anfallsstrid mot en kvalificerad motståndare.

Behovet av att prioritera innebär naturligen att samarbetena koncentreras inom Natos operativa planering till det nordiska området, särskilt det område som här benämns ”det fenno-skandiska operationsområdet”. Området, som utgörs av Finland, Norge och Sverige, bildar en strategisk gemenskap som karaktäriseras av tre förhållanden; ett nära grannskap med Ryssland, små befolkningar spridda över mycket stora landområden, skyddat av hav med undantag för en rysk anfallsriktning från norr. Det kan bara undsättas av en stat med möjlighet att utveckla kraft över havet. Idag är det i realiteten bara USA som har den kraften, med stöd av Storbritannien inom ramen för Joint Expeditionary Force (JEF). Det ger som utvecklats i tidigare avsnitt en strategisk gemensam egenskap, nämligen beroendet av främst USA vid en konflikt som kräver förstärkning av stridskrafter till området. Planeringen för det måste ske inom ramen för Natos operativa planering för det nordeuropeiska området.

Till det kommer att Sverige gränsar mot två hav; Östersjön och Västerhavet. För Sveriges del är det nödvändigt att förbindelserna mellan dessa hav genom de danska sunden kan upprätthållas för att garantera flödessäkerheten och för att kunna ombasera sjöstridskrafter mellan Östersjön och Västerhavet och för

försörjningssäkerheten till Nordens största hamn, Göteborg. Det ger en naturlig samverkansyta gentemot Danmark, främst vad avser sjö- och flygstridskrafter.

En *de facto* gemensam strategi inom Natos ram dessa fyra länder emellan är därför en självklarhet. Frågan kommer med stor sannolikhet att komma upp inom Natoramen.

Genom det omfattande försvarssamarbete som har bedrivits har en väv spunnits av beroenden och förtroenden mellan deltagande länder och personer, det sista inte minst viktigt. Denna väv blir en värdefull utgångspunkt i det samarbete som nu kommer att härbärgeras inom ramen för medlemskapet i Nato. I det kan säkerhets- och försvarspolitiska frågor, utmaningar och problem fångas upp och hanteras med än större effekt genom medlemskapet. De under åren ingångna bi- och trilaterala avtalen, inte minst de där USA varit en part, har skapat förutsättningar för ett smidigt, snabbt och sömlöst inträde i alliansen. Sverige är militärt väl förberett för inträdet.

Hur kan Försvarsmakten användas för att bidra till en bredare europeisk säkerhet?

Med ”*en bredare europeisk säkerhet*” förstås att blickarna även måste riktas bortom det geografiska Europa vid överväganden och bedömningar rörande vad som kan hota säkerheten i Europa. När vi talar om ”en bredare europeisk säkerhet” bör vi ha i åtanke att det är den säkerhet som i allt väsentligt åsyftar länderna i den Europeiska unionen.

Sverige kan bidra till en sådan bredare säkerhet genom att bland annat delta med militära förband i internationella operationer av varierande styrka och ändamål som syftar till att säkra, kontrollera och stabilisera sådana geografiska områden från vilka hot riktas mot, eller kan komma att riktas mot, den europeiska säkerheten.

Förmågan att delta i internationella operationer måste dock vägas mot förmågan att inom ramen för Nato försvara det egna territoriet och närområdet.

Å ena sidan kan en förmågeuppbyggnad som genomförs genom att endast prioritera territorialförsvaret reducera möjligheterna till förmåga att delta i internationella operationer.

Å andra sidan kan på motsvarande sätt resurser som avsätts för att bygga upp förmåga att delta i internationella operationer ta i anspråk fredstida kapacitet på ett sätt som sammantaget sänker den framtida svenska förmågan inom vårt primära intresseområde.

Militära och civila operationer i kris kan nöta ut och konsumera resurser som behövs i krig. Samtidigt kan deltagande i internationella operationer ha viktiga

utbildnings – och därmed förmågehöjande – effekter också med avseenden på internationella samarbeten. Men det är också självfallet ett viktigt motiv att svenska insatser utomlands i samarbete med partners ökar möjligheten till militärt eller civilt stöd till Sverige i kris och krig.

Sverige kommer tveklöst att ställas inför svåra beslut under kommande år om deltagande i olika internationella insatser. En del av dessa beslut kommer att fattas på EU-nivå och kan komma att innefatta militärt bistånd till krigförande länder i Europas grannskap. Sådana beslut måste vi kunna hantera även som medlemmar av Nato. Redan sådant bistånd kan över tid komma att behöva trappas upp till en mer robust svensk militär och civil närvaro.

Inte heller FN-insatser, eller insatser beslutade inom EU eller Nato, är, även om de ger legitimitet, utan vidare värda svenskt oreserverat och oreflekterat stöd. Inte minst frågan om vilken grad av *force protection* – att en stor del av missionens militära kapacitet tvingas användas för egenskydd – som kommer att krävas föranleder noggrann analys av det operationella konceptet. Det ska tilläggas att det som här anförts med tonvikt på militära insatser i samma utsträckning gäller civila insatser, eller civila komponenter i en sammansatt mission.

Hur ska de militära förbanden användas i händelse av ökad spänning, kris och krig?

De militära förbanden kommer nu att kunna användas tillsammans med andra förband i alliansen, främst finska, danska och norska förband i det tidigare nämnda s.k. fenno-skandiska och danska området i södra Östersjön och Västerhavet. Dessa områden formar ett gemensamt operationsområde. Det gäller särskilt flygstridskrafterna, där de konkreta behoven av samordning torde vara störst.
Men även övriga stridskrafter måste kunna samordnas med andra länders stridskrafter i området Vid en säkerhetspolitisk kris, som nu, eller vid ett angrepp är det för sent att ta upp ett sådant samarbete i tron att man kan nå framgång. Det som inte är förberett och, framför allt, inte övat i fred kommer inte att fungera i kris och krig.

Det motverkas i och med medlemskapet i Nato effektivare än som nu genom bi- och trilaterala avtal olika länder i området emellan. Den gemensamma operativa planeringen inom Natos ram ger helt andra förutsättningar och möjligheter.

Den operativa idé som styr svensk försvarsplanering bygger på den skedesindelning som ansätts i de av Försvarsmakten publicerade dokumenten *Militärstrategisk doktrin* (2016) och *Doktrin för gemensamma operationer* (2020) Från ett normalläge, som även kan innefatta kriser som dock inte är av existentiell natur, men nog så allvarliga, som kan övergå till en säkerhetspolitisk kris som kan utveckla sig till ett väpnat angrepp. Dessa olika skedena låter sig i verkligheten inte identifieras så enkelt.

Nämnda dokument är emellertid endast delvis kompatibla med Natos strategiska och operativa planering. De måste därför ses över och anpassas till Natos motsvarande doktrindokument.

I det följande belyses särskilt kraven för att kunna möta ett väpnat angrepp. Har Sverige erforderliga resurser för att kunna möta ett väpnat angrepp inledningsvis, så finns också resurser för att kunna hantera normalläget och en säkerhetspolitisk kris.

Särskilt om de nordiska operationsområdena

Av särskilt intresse är hur de militära förbanden bör utnyttjas dels i det fenno-skandiska området, dels i södra Östersjön, de danska sunden och Västerhavet och vilka strategiska och operativa mål som bör prioriteras.

En övervinningsbar komplikation är hur försvaret av de baltiska staterna, som sannolikt skulle bli de mest utsatta vid en inledande rysk aggression i området smidigt ska fogas in i en gemensam operativ planering för hela det nordeuropeiska området. Försvaret av Baltikum har ett mycket nära förhållande till Sverige (Gotland), Finland, Tyskland, Danmark (Bornholm) och Polen. Att inordna det samlade nordeuropeiska området i Natos operativa planering blir därför en mycket viktig fråga som rör befäls- och ansvarsförhållanden som måste göras så raka och enkla som möjligt.

Norge har naturligen koncentrerat det mesta av sitt försvar i norr, medan Sverige och Finland har prioriterat sina mest moderna och kraftfulla enheter till de delar som kommer att bli mest utsatta i en baltisk konflikt, dvs. till de tätbefolkade och ekonomiskt viktiga områdena i centrala och södra delar av båda länderna.

En nödvändig koncentration av våra begränsade återstående styrkor innebär därför att stora ytor saknar erforderliga markstridsförband. Prioriteringarna vid en utbyggnad måste noga avvägas. Grundat på erfarenheterna så långt från kriget i Ukraina talar mycket för att de bör utrustas med bärbara luftvärnsrobotsystem, drönare och kvalificerade pansarvärnssystem, typ robot 57 (NLAW).

Norge kommer att vara ett naturligt mottagnings- och transitområde för särskilt amerikanska styrkor som sätts in Sverige och Finland i händelse av en baltisk kris eller konflikt.

Omvänt blockerar det svenska och finska territoriet och luftrummet den kortaste vägen till centrala och södra Norge från ryska flygbaser som ersättning för avsaknaden av ett starkt norskt försvar av denna del av landet.

Omvänt ser vi att tillgång till svenskt och finskt område i norr skulle förändra hela den strategiska bilden i västlig favör i händelse av en konflikt som kommer av Rysslands oro för skyddet av Kolahalvöns basområde. Ett sådant scenario kan innebära en rysk framstöt mot Finnmark och eventuellt en del av norra Finland för att flytta fram sensorer och luftförsvarssystem som en del av det mycket omtalade bastionförsvarskonceptet.

Norska och allierade styrkor skulle möta ett betydande problem att gå vidare från dagens kärnområde i Troms till Finnmark. Tillgång till norra Finland, och särskilt finska flygbaser, ändrar den bilden.

Samtidigt skulle norskt, och så småningom allierat, flyg från baser i norra Norge mångdubbla det finska luftförsvaret i detta område och skapa ett avgörande hot mot varje rysk framstöt mot norra Finland och norra Sverige.

Med ett dylikt operativt ramverk skapas en långt större gemensam förmåga att möta rysk aggression, vilket innebär bland annat:

För det första att det är mindre sannolikt att Rysslands strategiska syfte är att ockupera delar av Norden, utan snarare att tvinga våra respektive regeringar till att acceptera ryska krav samtidigt som man söker kontroll över Ryssland strategiskt viktiga basområden.

För det andra att vi som alliansberoende nationer står inför ett strategiskt problem i två faser. I den första fasen måste vi säkerställa hjälp utifrån från Natos övriga medlemsstater. I en andra fas måste vi med gemensamma krafter med stöd av Nato säkra våra länders frihet och oberoende.

För det tredje att det nordiska området med en befolkningstäthet som är tiondelen av ländernas på kontinenten, i hög grad står inför samma problem med ett förhållande mellan tid, rum och tillgängliga styrkor som gör ett traditionellt territorialförsvar för hela det utsatta landområdet omöjligt. Detta blir ännu svårare eftersom Ryssland har stor handlingsfrihet när det gäller val av både var man angriper, och med vilket syfte.

Basen för nordisk samverkan inom Natos operativa planering bör vara att varje enskild nation i utgångsläget tar ansvar för att upprätthålla och försvara territoriell kontroll inom respektive land.

Utifrån denna bas kan rörliga förband, flygstridskrafter, sjöstridskrafter och arméns kvalificerade fältförband, oberoende av nationsgränser, basera, förstärka och stödja grannstaternas försvar. För att detta ska fungera bör det planläggas, övas och prövas fortlöpande. Övningsverksamhet och operativ planering har påbörjats med Finland, och i viss mån med Norge. Med det senare landet bör det nu ske en skyndsam utvidgning inom Natos operativa planering till samma nivå som nu föreligger mellan Sverige och Finland. För försvaret av de danska sunden bör denna planering och övningsverksamhet främst ske inom ramen för JEF och andra med Nato koordinerade insatsformer.

En viktig faktor för det operativa samarbetet är de finska och norska besluten om anskaffning av flygplan F-35. Besluten innebär att det nu finns en långsiktig grund för att rent konkret samordna operationsområdets flygstridskrafter såväl på kort som lång sikt.

I och med det finska och norska besluten får vi ett ”balanserat” samnordiskt flygvapen; bra luftförsvar (JAS), bra attackförmåga (F-35) och bra luftlägesbild (Global Eye), som ska fogas in i den Nato-gemensamma operativa planeringen

och, inte minst, övningsverksamheten, där vi lär oss länderna emellan att hantera logistiken för två flygslag.

Hur ett väpnat angrepp bör mötas av Försvarsmakten generellt

Inom ramen för Natos operativa planering för försvar av Nordeuropa bör från ett svenskt perspektiv, så långt möjligt avstämt med de baltiska staternas försvarshögkvarter, följande vara utgångspunkten.

Vid en aggression i riktning Baltikum skulle Ryssland ha stora och lätt insedda operativa fördelar av att tidigt ta *mark-, sjö-, och luftoperativ kontroll* över delar av nordiskt och svenskt territorium. Syftet skulle då vara att t.ex. gruppera underrättelsesystem och långräckviddiga vapensystem, främst luftvärn och sjömålsbekämpande system, för att förhindra eller i hög grad försvåra för Nato och/eller USA att militärt stödja de baltiska länderna och/eller att hota den ryska andraslagsförmågan på Kolahalvön. Dessutom kommer ett sådant fait accompli att försvåra de allierade operationer i området, som syftar till att återskapa ett gynnsamt utgångsläge, om Ryssland haft inledande framgångar.

En rysk angripares möjligheter till kvalitativ lägesuppfattning i nära realtid i kombination med allt fler kostnadseffektiva vapensystem (t.ex. kryssningsrobotar och ballistiska missiler), som kan leverera precisionsverkan även på långa avstånd, medför att våra fasta anläggningar, fast infrastruktur och statiskt grupperade förband kommer att vara mycket sårbara redan under ett förbekämpningsskede.

Samtidigt innebär vapen- och sensorutvecklingen att om vi eller med Sverige samverkande nationer vid tillfället disponerar väl fungerande sjö- och luftstridskrafter samt kvalificerat höghöjdsluftvärn, blir större överskeppningsföretag eller luftlandsättningar riktade mot Norden och Sverige mycket riskfyllda. De går knappast att dölja och erbjuder därför tacksamma mål för bekämpning.

Angriparens operationer måste därför genomföras på ett sätt, som hanterar risken för att bli bekämpad under tilltransportfasen av svenska eller andra länders stridskrafter. Att inleda operationen med en massiv förbekämpning med långräckviddiga precisionsvapen är då ett alternativ, men skedet kan inte tillåtas ta för lång tid med hänsyn till risken för motåtgärder från Nato, eftersom överraskningsmomentet kan gå förlorat.

> Det bör noteras att överraskning i dessa sammanhang ska förstås som ett relativt begrepp. Perceptionen kan vara att ett angrepp är nära förestående – inte oväntat – men om vidtagna försvarsåtgärder inte är tillräckliga, försvarsorganisationen för svag, tidpunkten eller platsen oväntad, så uppstår, trots perceptionen, ändå ”överraskning” med de inledande effekter en sådan kan ha. Således kan överraskning inträffa om det väntade inträffar på oväntat sätt eller på oväntad tid och plats eller bara ger en för försvararen förlamande verkan.

Ett andra alternativ för Ryssland är att inleda operationen med någon form av kuppartat angrepp av små markstridsenheter (t.ex. via ”trojanska hästar”), som sker samtidigt med en kort, kinetisk och virtuell förbekämpning mot vitala militära och civila mål på land och till sjöss. För att kunna utveckla initiala framgångar måste Ryssland snabbt få luft- och sjöherravälde över viktiga delar av operationsområdet.

Ett tredje alternativ för Ryssland är mer eller mindre dolda åtgärder under ett utdraget ”gråzonsskede”, men även då måste angriparen ta hänsyn till risken för förlorad överraskningseffekt. Vi kan inte utesluta att Ryssland lyckas med sin ambition att slå ett hål i vårt skalförsvar, åtminstone inledningsvis och delvis. Då Ryssland med stor sannolikhet kommer att försöka uppnå strategisk överraskning måste detta alltid vara en utgångspunkt i vår försvarsplanering; *vi måste räkna med att vi kommer att vara i efterhand då vi inleder operationerna*.

Operativ avsikt kommer under en försvarsoperation under en och samma tidsperiod att variera mellan olika stridskrafter och geografiska områden – allt från att skydda och bevaka för samhället viktiga objekt till att genomföra omfattande militära operationer i samverkan med partnerländer för att slå en angripare eller begränsa dennes handlingsfrihet. Inte minst gäller detta den politiska handlingsfriheten – skydda vår egen och begränsa Rysslands.

Över tid torde strävan att förhindra samhällskollaps därför vara den övergripande målsättningen. Viktiga samhällsfunktioner och förnödenhetsförsörjningen måste så långt möjligt hållas i gång. Detta innebär, att det över tid måste avdelas markoperativa resurser för skydd av objekt, verksamheter och geografiska områden. Det krävs också över tid skydd av sjövägar och hamnar för att säkerställa import och understöd av utländska stridskrafter.

Om Ryssland lyckats med att etablera operativ kontroll i av oss prioriterade områden, bör vi försöka återta väsentliga terrängavsnitt eller föra striden på ett sådant sätt att möjligheterna till hjälp säkerställs. I gynnsamma fall ska vi på egen hand eller tillsammans med partnerländer kraftsamlat kunna anfalla med markstridsförband. I varje fall ska Rysslands operativa kontroll kunna störas eller reduceras genom insatser av de olika stridskraftsslagen.

Särskilt om sjöstridskrafterna

Sverige, liksom Norden i sin helhet, är ett maritimt präglat område. Finland har förvisso en lång landgräns mot Ryssland men kriget i Ukraina har tydligt visat hur svårt det är försörja mekaniserade stridskrafter över långa avstånd till lands. I praktiken måste därför ett angrepp från Ryssland komma över havet. Kriget har vidare visat att det är absolut nödvändigt att undvika omfattande markstrider på svenskt territorium vilka skulle förorsaka stora lidanden för den svenska befolkningen. Detta innebär att vi, tillsammans med övriga nordiska länder, måste

sträva efter att kontrollera oss omgivande farvatten – från Bottenviken till Skagerrak via Östersjön och dess inlopp. Gotland är härvid av största strategiska betydelse.

Marinstridskrafterna ska genomföra en samordnad strid från skärgård till angriparens kust; det vill säga med amfibiestridskrafter, minor, kustrobot, ytstridskrafter och ubåtar. Striden ska samordnas med våra luft- och markstridskrafter. Uppdragstaktik ger flexibilitet och redundans när vissa stridskrafter slås ut och samordningen blir svår att genomföra. Striden i cyberrymden och på den elektromagnetiska arenan är av avgörande betydelse som komplement till kinetiska vapensystemen. Alla förband måste kunna strida trots att vissa funktioner degraderas på grund av fiendens motverkan. Högteknologi förenas med enkelhet.

Fyra strategiska uppgifter har identifierats för de marina stridskrafterna.

Den första är att redan i fred hävda vårt sjöterritorium tillsammans med övriga stridskrafter. Med övriga myndigheter och i internationell samverkan bidra till att upprätthålla maritim säkerhet i oss omgivande farvatten och vid gynnsamma tillfällen också kunna bidra i mer avlägsna farvatten. Det är i denna fas som grunden läggs för den *andra uppgiften***;** att kunna undvika krig.

Det görs med ett resolut uppträdande till sjöss och i luften i oss omgivande farvatten tillsammans med övriga egna stridskrafter men också i internationell samverkan. Med hög beredskap och med närvaro till sjöss och i skärgårdar, synlig på ytan och osynlig under, framskjutet eller tillbakadraget enligt rådande omständigheter – avskräcker vi mot angrepp.

Om angrepp ändock kommer, inträder *den tredje uppgiften***;** hindra att krig förs på svenskt territorium och samtidigt verka för tid till mobilisering. Den ryska krigsmaskinen måste hindras från att komma iland i Sverige eftersom erfarenheterna från kriget i Ukraina entydigt visar att han inte drar sig för att bekämpa civila mål – tvärtom. De ryska stridskrafternas trånga basområde i Kaliningrad och de kanaliserande utloppslederna från Kaliningrad och St Petersburg ska utnyttjas till vår fördel. Luftmåls- och sjömålsbekämpande system med ubåtar, korvetter, kustrobot, amfibie, minor och stridsflyg ska bryta hans operativa framstötar mot svenskt territorium över hav och genom luft. Tillsammans med övriga svenska och andra samverkande stridskrafter ska vi skapa en avreglingszon i Östersjön.

Till sist inträder den *fjärde uppgiften***;** uthålligt försvar - angreppet ska brytas. Kontrollen till sjöss ska säkras, Rysslands överskeppnings och försörjningstransporter ska slås ut, och de för totalförsvaret viktiga sjötransporterna till Sverige ska skyddas.

Dagens marin är för liten för att lösa dessa uppgifter. Störst problem är att den inte kan verka med kvalificerade sjöstridskrafter samtidigt i Västerhavet och i Östersjön inklusive Bottenhavet och Bottenviken. Antalet förband behöver ökas och bemanningen förstärkas. Dubbla besättningar och anpassade ersättningar är viktiga komponenter. Den snabbaste förstärkningen materiellt är att utrusta befintliga förband med drönare. Ett utvecklingsförband bör sättas upp för utprovning av dessa för spaning och bekämpning över, på och under ytan. Satsningen måste vara kraftfull, börja omedelbart enligt principen pröva och lär, gå därefter vidare med det som befinns bäst.

En tredje sjöstridsflottilj bör etableras på Västkusten med stridsfartyg för i första hand ubåtsjakt och luftförsvar samt med enheter för kvalificerad minröjning. Handelsflödena till och från Sverige har särskilt studerats. Slutsatsen är att hamnarna utmed Västkusten har ökat i betydelse, inte bara för Sverige utan även för Norge. Alternativa hamnar som Trondheim klarar inte av de aktuella flödena.

Hamnarna på ost- och norrlandskusten får ökad betydelse genom klimatanpassningen av det svenska transportnätet. Finland är beroende av fungerande sjötransporter. Övergripande slutsats är att det nordiska området i stort är att betrakta försörjningsmässigt, liksom tidigare nämnts även strategiskt, som en ö. En viktig komponent för försörjningssäkerheten är att kunna hålla handelsflödena öppna och få fram prioriterade laster till totalförsvaret. En gemensam maritim strategi bör inom Natoramen utvecklas av och för Norge, Sverige Danmark och Finland.

En operativt rörlig Marin Stridsgrupp Gotland (MSG) bör skapas för öns kustförsvar. Den utgörs av avkastningsförband från Berga Amfibieregemente, framgrupperade kustrobotar, drönare för spaning och attack, kontrollerbara minor och korvetter med luftvärnsrobotar. Stridsgruppen bör ha hög beredskap, öva ofta och kunna sättas in i andra riktningar tillsammans med andra stridskrafter, nationellt och internationellt. Marinstridskrafterna ska kunna utnyttja ön för tillfällig basering. Betydelsen av kontrollen av Gotland har tydliggjorts i arbetet. Rätt utnyttjad kan ön ge oss stora fördelar - möjlighet till kontroll över stora delar av Östersjön. Omvänt skulle situationen bli farlig om Ryssland skulle kunna ta ön. Vikten av samverkan mellan framför allt marin- och flygstridskrafter med hjälp av datalänkar, kommunikation och bekämpningssystem har blivit tydligt under studien. Detta är inget nytt. Under operation *Unified Protec*tor (Libyen) 2011 kunde t ex de nya franska fregatterna av klassen Aquitaine utöva kontroll över luftrummet och därigenom, genom sin längre uthållighet, vara ett utmärkt komplement till flygburen ledning (AWACS). Ett örlogsfartyg kan alltså verka som en mobil luftförsvarscentral.

Bestyckningen med luftvärnsrobot på korvetterna är en nödvändighet. Tillsammans med stridsflyget och arméns långskjutande luftvärn kan avreglande zoner upprättas utmed våra kuster.

Sjöoperativa helikoptrar måste utrustas med datalänk och ubåtsjakttorpeder. Detta helikoptersystem har länge varit ett problem. Nu finns själva helikoptern med utmärkta sensorer mot mål på och under ytan men informationsöverföring med datalänk till samverkande förband saknas. De är heller inte bestyckade med ubåtsjakttorpeder.

För framtiden måste beaktas ökad betydelse av undervattensdomänen med sina viktiga informations- och elkablar. Vidare att den planerade omfattande utbyggnaden av havsbaserad vindkraft kommer att ställa nya strategiska, operativa och taktiska krav på Försvarsmakten.

Avslutningsvis: Vi måste satsa på personalen och skapa redundans genom utökade personalramar för uthållighet. Det är personalen som löser uppgifterna nu och kan tänka ut vad som behövs längre fram. Som kriget i Ukraina visat är stridsmoral en avgörande faktor; vikten av ledarskap samt ständig vaksamhet gentemot angriparens desinformations- och propagandainsatser är av avgörande betydelse.

Detta är inget nytt. Under operation *Unified Protector* (Libyen) 2011 kunde t ex de nya franska fregatterna av klassen *Aquitaine* utöva kontroll över luftrummet och därigenom, genom sin längre uthållighet, vara ett utmärkt komplement till flygburen ledning (AWACS). Ett örlogsfartyg kan alltså verka som en mobil luftförsvarscentral.

Särskilt om luftstridskrafterna

Sverige, Finland och Norge kommer att tillsammans förfoga över en flygoperativ förmåga som kvantitativt och kvalitativt väl kan mäta sig med de största europeiska länderna. Det är ett krafttillskott inom ramen för Natos operativa planering för försvaret av Nordeuropa.

Genom uppgraderingarna i Sverige av Gripen till 39E respektive i Finland till F-35 kommer de tre länderna att förfoga över närmare 200 toppmoderna stridsflygplan. Det representerar en förmåga med potential att utgöra en rejäl regional tröskel i det nordiska området. Till denna kan även fogas 27 danska F-35 samt genom vidmakthållandet av Gripen 39C knappt 100 moderna flygplan som kan bidra både till momentan eldkraft och uthållighet. Sammantaget fler än 300 moderna eller toppmoderna flygplan.

Gripen och F-35 bygger båda på Natos standarder för interoperabilitet, vilket i sig ger goda tekniska förutsättningar för en nära samverkan.

Att de tre länderna nyttjar olika flygsystem, och delvis olika beväpning, medför att man blir en svårare motståndare då anpassning av ryska flygstyrkor behöver göras till att man har att möta flera olika sensorer och vapenprestanda.

Genom de olika ländernas olika profil på beväpningen av flygplanen, Sverige med tyngdpunkt på defensivt luftförsvar och sjömålsbekämpning samt flygburen radarspaning (GlobalEye), Finland och Norge en kombination av defensivt luftförsvar och markmålsbekämpning, inkluderande långräckviddig med potential för utövande av offensivt luftförsvar, bildar de gemensamma flygstridskrafterna ett ”balanserat” nordiskt flygvapen.

Genom nyttjande av hela det operativa djupet kan sensorer framgrupperas till finskt territorium för bättre täckning och förvarning. Till exempel ger en GlobalEye som flyger på hög höjd över finskt territorium en radarräckvidd (500 km) som når till Pskov med sin hemmabas för stora delar av de ryska luftlandsättningstrupperna.

För att ge det finska flygstridskrafterna ett ökat djup samt förbättra förutsättningar för framgruppering av norska F-35 bör en-två fullt ut F-35-kompatibla baser upprättas i Sverige.

Behovet är att upprätthålla en hög grundberedskap för att kunna leverera tidig effekt i samverkan med andra länders förband. För att kunna upprätthålla hög beredskap måste en stor del av personalen vara kontinuerligt tjänstgörande. Tidig och säker tillgång behövs också beträffande materiel och ammunition.

Tidig spridning av luftstridskrafterna genomförs i syfte att minimera risken för bekämpning inte minst av långräckviddiga precisionsvapen mot våra fasta installationer. Spridning kan komma att innebära basering i grannländer samt att andra länders stridskrafter kan baseras i Sverige. Detta ställer stora krav på förutseende och flexibel logistikplanering. Spridning inom Sverige kommer att kräva mobilisering av kompletterande bas-, luftförsvars och territoriella förband. För att möjliggöra basering av F-35 vid svenska baser kan vissa anpassningar behöva utföras.

Möjligheterna till en gemensam nordisk luftlägesbild, inklusive rymden, innebär att det finns förutsättningar för en gemensam ledning av flygstridskrafterna i Norden.

Särskilt om markstridskrafterna

De olika alternativen för hur ett angrepp skulle kunna genomföras ger den övergripande slutsatsen att planeringen för våra markoperationer måste utgå från en s.k. om-falls-planering. Dels måste markstridskrafter kunna användas utspritt för territoriella uppgifter, skydd av baser, transporter och stöd till samhället, dels

måste de kunna spridas för att kunna utgöra ”täcktrupper” i olika delar av vårt territorium och, slutligen, dels kunna kraftsamlas till de delar av landet, där angriparen verkligen landsatte eller lyckades landsätta – från luften och/eller havet. Markstridskrafterna måste kunna hantera en efterhandssituation, vilket kräver kvantitet.

Vi måste, trots det vi nu ser i Ukraina rörande de ryska förbanden, räkna med att ryska förband är rörliga med stor eldkraft och dessutom understöds av vapensystem som befinner sig på stort avstånd från platsen där förbandet uppträder. Särskilt i relation till Sveriges yta leder begränsad tillgång till förband, såväl hos oss som hos angriparen, till en operativ och taktisk miljö, där det inte kommer att finnas några fasta fronter – ”det glesa slagfältet”.

Motståndaren bedöms uppträda över stora ytor med fritt opererande stridsgrupper med bas i några manöverbataljoner, som framrycker på några kilometers bredd och djup. I tät och flanker kan tekniska sensorer komma att utnyttjas, t.ex. monterade på obemannade luftfarkoster (UAV), för att upptäcka våra aktiviteter och identifiera alternativa framryckningsvägar. Underhållsförbindelser kan – om de luftoperativa betingelserna så tillåter – bygga på luftburen kapacitet och behöver därför inte vara bundna till vägar eller stråk.

En angripare kommer därför att ha goda möjligheter att snabbt tränga in på djupet och ta kontroll över för denne väsentliga områden eller hota befolkningscentra samt för oss vital infrastruktur som exempelvis underhållsområden, flygbaser och hamnar. Samtidigt är angriparens markstridsförband sårbara i flankerna, på djupet – och i luften.

Om vi har förmåga att allvarligt hota sådana styrkor, måste angriparen räkna med att direkt behöva slå en kvalificerad motståndare eller försvara tagen terräng, vilket leder till behov av mer omfattande styrkor, d.v.s. mer än det går att sätta in överraskande eller under begränsad tid, medan våra och samverkande länders sjö- och luftstridskrafter av olika skäl inte kan komma till verkan.

Mer omfattande styrkor leder till större, mer tidskrävande och sårbara luft- och sjötransporter, vilka i sin tur kräver mera skydd, särskilt som angriparen måste räkna med att hotet från olika, och inte bara svenska, sjö- och luftstridskrafter efter hand kan komma att öka. Sammantaget riskeras då hela syftet med de inledande operationerna mot Norden – att tidigt kunna hindra Nato att operera på och över Östersjön eller Nordkalotten.

Vi måste därför disponera markstridsförband, som med hög beredskap inte bara kan skydda vitala objekt eller agera mot olika typer av kuppföretag, utan också har förmågan att med framgång genomföra anfallstrid mot en kvalificerad motståndare. En sådan förmåga bidrar dels kraftigt till att övriga system i luft- och sjöarenan, egna som eventuella allierades, kan komma till avgörande verkan, dels till att vi i det längsta bibehåller förutsättningar att ”ta emot hjälp” och bevarar politisk handlingsfrihet.

Särskilt om cyberstridskrafterna

För att kunna hindra en angripare att nå sina operativa mål med såväl konventionella stridskrafter som cyberförband är en egen offensiv cyberförmåga omistlig. I ett försvarskrig måste Sverige kunna ta striden till motståndarens djup på samma sätt som våra ubåtar är utrustade med torpeder och vi anskaffar markmålsrobotar till vårt stridsflyg. För en småstat erbjuder cybervapnet en möjlighet till asymmetriska fördelar.

Med stöd av en god situationsuppfattning redan i fredstid kan Sverige hitta vägar till att påverka logistiska flöden och ledning på en strategisk/operativ nivå hos en angripare i nära anslutning till ett angrepp mot Sverige i samband med en väpnad konflikt i närområdet. Det borde ligga inom räckhåll att kunna påverka alla aspekter ur cyber- och informationssäkerheten hos motståndaren, det vill säga konfidentialiteten, integriteten och tillgängligheten.

Kombinerade operationer skulle kunna sätta kommunikationsnoder ur spel och få delar av en garnison att koppla upp sig på ett tillfälligt nät som vi kontrollerar. Det skulle kunna innebära ett digitalt brohuvud, där våra cyberförband kan gräva sig vidare och kunna komma åt information som ger inblick i dennes stridsplaner, även om dessa i sin helhet på högre nivå hanteras i andra nät. Exempel kan vara logistiska beställningar som röjer information om tid, rum och styrkor som ska motta försörjning.

Om ett sådant offensivt motanfall uppnår dessa resultat, så öppnar sig möjligheter för oss att ändra informationen. Det handlar då om att manipulera data och information på ett sådant sätt att resurser styrs om till fel plats eller fördröjs. En omladdningsomgång med luftvärnsrobotar som ska skeppas över till en ö i svensk eller finländsk skärgård, som angriparen för tillfället kontrollerar, kommer inte fram som planerat. Transporten har blivit omdirigerad till en annan hamn och blir några dygn försenad.

En svensk enhet som opererar från vänligt sinnat land tar sig in i en luftoperativ ledningscentral via en sårbarhet i en mjukvara som blivit identifierad tidigare. Förbandet krypterar med svensk unik kryptomjukvara dess ledningssystem. Angriparen tvingas gå över till analog ledning och mister lägesuppfattningen i realtid under ett par dygn och blir sårbar för vår signalspaning. En egen psykologisk operation via digitala kanaler riktad mot målgrupper inom angriparens luftförsvar i vid mening förstärker skadan genom bilder på nedskjutet stridsflyg och förklarar orsaken som undermålig ledning med korrupta och oprofessionella chefer.

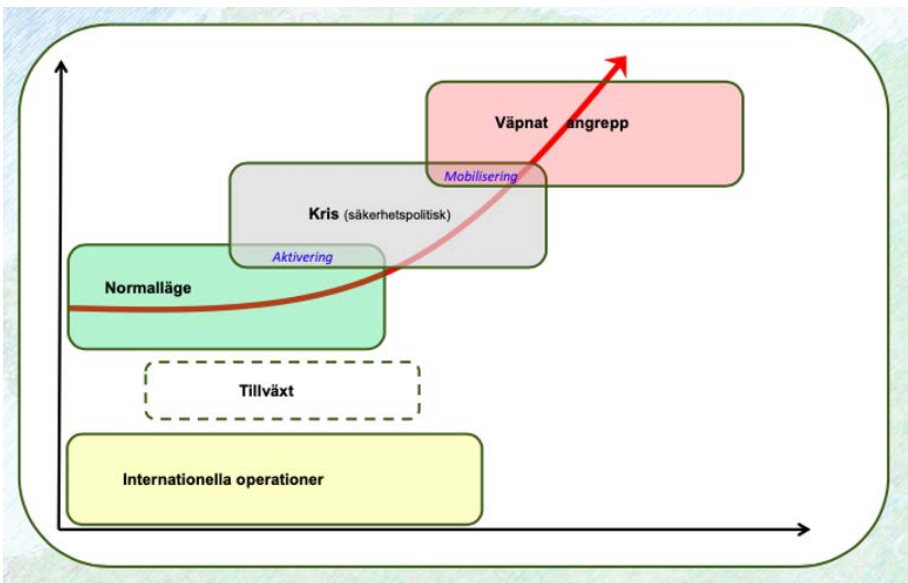
Sverige deltar i gemensam ledningscentral med personal från Nato och partners i området för att kunna koordinera cyberoperationer inklusive användningen av varandra resurser för att kunna uppnå maximal effekt. Ett utländskt specialförband kan också exempelvis ta sig in i angriparens kommunikation på ett robotförband via en dold installation och

vidarebefordra denna direkt till svensk stridsledning för proaktivt anfall med eget stridsflyg mot identifierade robotställningar eller tillfälliga depåer. En annan möjlighet är att civilförsvaret därmed kan få ytterligare förvarning om möjligt anfall med kryssningsrobotar eller ballistiska robotar samtidigt som egna luftvärnsenheter och flygbaser kan anpassa sin beredskap.

Försvarsmakten bör ledas och agera i ett kontinuum

Försvarsmakten måste kunna hantera många olika scenarier och händelseutvecklingar, nu och i framtiden. För att Försvarsmaktens förband ska kunna utgöra verksamma bidrag till Sveriges *grundläggande försvarsförmåga,* som den beskrivits ovan och som inte bör underskridas, inte ens i perioder av avspänning och frånvaro av krig, måste de kunna hantera ett brett krisspektrum. De ska kunna verka både i nationellt och nordiskt försvar inom Natos ram, från stöd till samhället vid svåra påfrestningar i fred och i en gråzon, till framgångsrik väpnad kamp mot en kvalificerad motståndare, men också kunna delta i internationell krishantering för att värna svenska intressen.Ledningsprincipen, särskilt beträffande markstridskrafter, bör vara en uttalat decentraliserad princip och bygga på s.k. uppdragstaktik.

Vi måste räkna med att vi kan bli överraskade och detta bör tas i beaktande när vi utformar våra system och organisationer, inte minst våra ledningssystem. Dessa måste vara ”robusta” för att inte med lätthet slås ut i ett första slag. Skydd mot överraskning handlar också om utbildning, träning och organisering.



(Försvarsmaktens bild)

Även om Försvarsmakten i en kris i formell fred ur ett legalt perspektiv bedriver stöd till samhället, bör Försvarsmakten inledningsvis förhålla sig till en kris som om det vore inledningen av en upptrappning mot ett väpnat angrepp utifrån den självklara utgångspunkten att Sverige inte bedriver en provokativ säkerhets- och försvarspolitik.

Juridiken leder här tanken fel med den tydliga gränsen mellan krig och fred. Försvarsmakten måste ledas och agera i ett kontinuum; normalläge – kris – krig.

Vad avser ledningsprinciper, ansvar och organisation bör en så liten skillnad som möjligt råda mellan krig och fred – kaderorganisation bör därför utgöra grundprincip. Förvaltningen i Försvarsmakten och allt dagligt arbete vid staber och förband ska bygga på denna grund, och det kräver att all verksamhet till sina metoder och arbetsformer stödjer detta. Dessa arbetsformer bör utgå ifrån att den som är satt att lösa en uppgift ska tilldelas resurser och vara ansvarig för att dessa är användbara och i gott skick samt att ansvar ska vara tydligt och därmed lätt att utvärdera och utkräva.

Grundorganisationen utgör basen för de krigsförband som är det centrala för verksamheten. Förbandens chefer bör ges ett entydigt ansvar för utbildning, vidmakthållande och beredskap, i gråzon och höjd beredskap. Krigsförbandscheferna bör åläggas att årligen värdera sina förband och redovisa läget för materiel och personal till sina chefer. Krigsförbandschefer bör känna, att det inte är någon annan som har ansvaret för det egna förbandets krigsduglighet och beredskap samt för den budget som avdelats. Ett tydligt ansvar för personal och materiel innebär också en mental fokusförskjutning från ”produktion” och fredsverksamhet till ”krigets krav”.

Vi bör vara på ”strategisk förhand”, även på marken

Tidsförhållandena, inte minst vid fredskriser som kan uppstå som en ”blixt från en klar himmel”, kräver att förband finns gripbara med relevanta enheter i tillräcklig volym med lämplig beredskap under adekvat ledning i för oss strategiskt viktiga områden redan i fredstid. Särskilt för markarenan är detta en förutsättning för att redan tidigt i ett konfliktskede kunna uppnå och uthålligt bevara markoperativ kontroll, vilket bl a innebär att markområden ska kunna tas, besättas och övervakas, nyckelterräng försvaras och befolkning, objekt eller verksamhet skyddas. Vald lednings-, organisations- och personalförsörjningsprincip bör spegla denna insikt.

Då vi aldrig kan räkna med att kunna ”vara överallt” med våra militära förmågor bör vår försvarsplanering istället utgå från för oss strategiska nyckelområden – områden där vi bör vara på strategisk förhand. Dessa kan definieras som de platser och områden där en angripare tidigt vid ett angrepp, och i det längsta, ska förhindras etablera markoperativ kontroll. Inom dessa områden bör vi vara i förhand vilket kräver *militärt markoperativ närvaro redan i fredstid*.

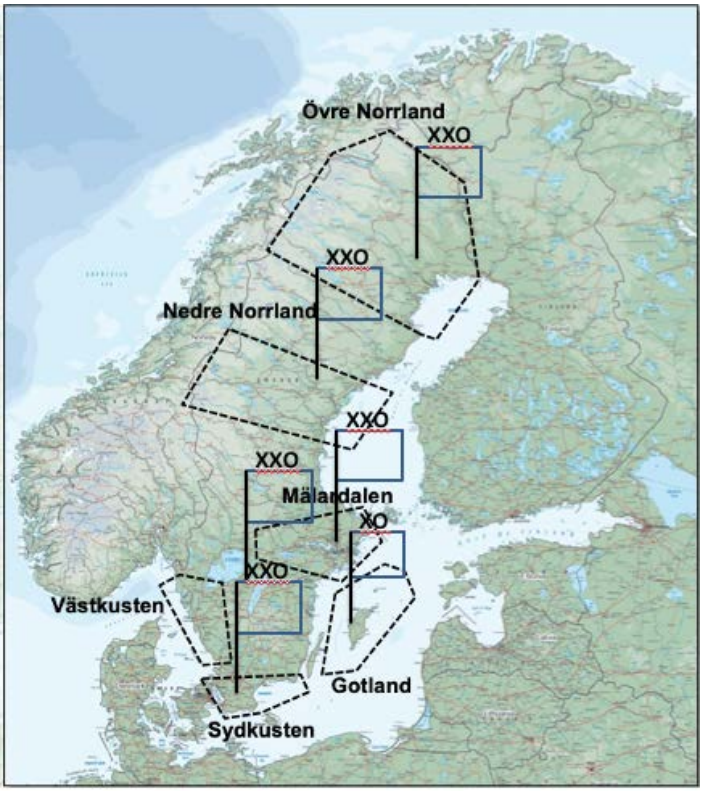
Det ska helt enkelt i inledningen av ett eventuellt konfliktförlopp inte krävas operativa omgrupperingar av förband till något av dessa områden. i Detta ledningsbehov föreligger redan i grundberedskap enligt tidigare diskussion om hur ”gråzonsproblematiken” ska hanteras (dvs oavsett händelseutveckling ska en kris alltid inledningsvis betraktas som början på ett möjligt väpnat angrepp).

Områden som torde vara särskilt viktiga för en potentiell angripare att kontrollera i syfte att försvåra för Nato att militärt stödja de baltiska länderna eller för oss själva att kontrollera i främsta syfte att möjliggöra egen basering och mottagande av hjälp är:

- Gotland med sitt unika läge varifrån man med främst luftvärn och sjömålsbekämpande system kan behärska sjö- och luftrum över stor del av Östersjön,
- Sydvästra Sverige för att framför allt behärska Östersjöutloppet,
- Nordligaste Sverige för att kunna utvidga säkerhetszonen kring Murmansk,
- Västkusten med marina basområden, kontaktpunkt för den transatlantiska länken och importhamnen Göteborg och
- Mellannorrland för att möjliggöra infallsport för försörjning av Sverige (och Finland), för militär hjälp från Nato via Norge/Tröndelag samt säkerställa egen operativ rörlighet i nord-sydlig riktning.
- Vidare tillkommer Stockholm och Mälardalen i dess egenskap av ekonomiskt, administrativt centrum och rikets huvudstad.

Samtliga dessa sex områden inrymmer baseringsmöjligheter för luftstridskrafter (vissa även för sjöstridskrafter) och möjligheter att ta emot lufttransporterad hjälp, men i övrigt är de markoperativa förutsättningarna olika då befolkningstäthet och urbanisering, vägnät, topografi, vattendrag, antalet kritiska och därför skyddsvärda totalförsvarsobjekt m skiljer sig.

Dessa nyckelområden bör därför ses och hanteras som sex åtskilda markoperativa områden där det markoperativa ledningsansvaret bör vara delegerat till en chef för respektive strategiska nyckelområde, i det följande benämnt Försvarsdistrikt (FD).



Markterritoriell indelning och utgångsgruppering

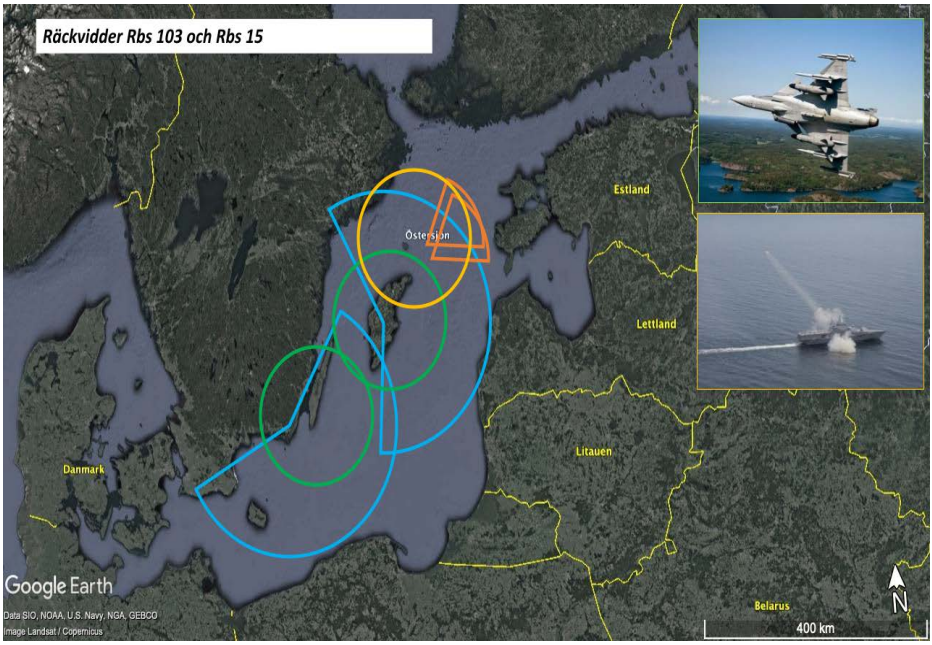
Chefen för ett sådant försvarsdistrikt ska, förutom resurser för markoperativ ledning och samverkan med och stöd till de civila delarna av totalförsvaret, disponera enheter för säkerhetstjänst, bevakning och försvar av centrala skyddsobjekt och vital infrastruktur, t ex flyg- och marina basområden samt transportnät.

Av särskild vikt är tillgången på regionala lokalförsvarsförband för att prioriterade objekt och områden, exempelvis flyg- och marinbaser inom de strategiska nyckelområdena ska kunna ges ett grundläggande försvar och inte lämnas helt eller delvis oförsvarade. Samtidigt minskar då risken för att divisions- och brigadförbanden binds i skydds- och bevakningsuppgifter, i stället för att efter operativ förflyttning kunna kraftsamlas för att nå ett avgörande.

I varje försvarsdistrikt ska också finnas resurser för markoperativ logistik såsom förråd, verkstäder och sjukvårdsförstärkning samt för trafikledning och upprätthållande av förbindelser. Stora delar av dessa resurser bör vara gripbara i hela konfliktskalan, bl a för att redan under grundberedskap kunna stödja övriga samhället vid svåra påfrestningar och i gråzonslägen.

Inom vissa av beskrivna nyckelområden bör för särskilt prioriterade platser ett svenskt A2/AD-koncept etableras genom samverkan mellan plattformar i tre olika domäner; det kvalificerade luftvärnet (mark respektive fartygsbaserat), flygburna jaktrobotar och de långräckviddiga sjömålsrobotsystemen. Då konceptet i mycket bygger på att vara först på plats förutsättes att de ingående systemen upprätthåller en hög beredskap redan under grundberedskap, vilket i sin tur förutsätter anställda soldater och sjömän.

Robot 103 Patriot och sjömålsrobot 15 är två viktiga delkomponenter. Ungefärliga räckvidder illustreras på följande bild.



Men det är inte bara Försvarsmaktens beredskap för, och verksamhet under, krig och stridsverksamhet som talar för en decentraliserad ledningsprincip för markarenan. Samhällets beredskap, ledning och uthållighet vid kriser bygger på samverkan mellan kommuner, regioner, länsstyrelser och myndigheter inom alla samhällssektorer.

”Gråzonsproblematiken” gör detta särskilt påtagligt. De konkreta åtgärderna för att minska de negativa effekterna av en kris åvilar i första hand kommuner och regioner. Mot bakgrund av spektrat av handlingar, bland annat bruk av våld, som en främmande stat kan ta till under ett gråzonsläge så bör en breddad användning av militära resurser övervägas.

För att Försvarsmakten utan dröjsmål ska kunna stödja lokala och regionala aktörer att skydda människor, miljö och samhällsfunktioner kräver detta att Försvarsmaktens ledning finnas representerad på lägre regional nivå. Gränsdragningen mellan de markoperativa områdena bör därför i möjligaste mån sammanfalla med region-/länsgränserna för de civila delarna av totalförsvaret och därmed underlätta en effektiv samordning.

Vi måste ha ett beredskapssystem som fungerar

Grunden för de allra flesta länders försvarsmakter är att fredsorganisationen aldrig kan vara så stor att ett uthålligt krig kan föras direkt ur och med denna. Mobilisering av reserver, kompensation av vakanser och framgruppering av stridskrafter till där kriget tänkes föras, kommer alltid att krävas. Underrättelser om motståndaren måste inhämtas eller uppdateras. Det finns stora skillnader i behoven i fred respektive krig. Det hindrar inte att en angripare kan försöka börja med dolda förberedelser för att åstadkomma initial överraskning.

För ett land som Sverige med stor landyta och liten befolkning är det nödvändigt att bygga upp ett mobiliseringssystem för i stora delar hempermitterade väpnade styrkor. Syftet är att få tillräcklig markoperativ kontroll för att möjliggöra operationer med markstridskrafter och utspridning av kvalificerade stridskrafter för sjö- och luftförsvar samt att säkerställa det civila samhällets funktion som stöd för krigsansträngningarna. Därmed bör och måste huvuddelen av markstridskrafterna, logistik- och förbindelseförbanden för sjö- och luftförsvaret samt de territoriella skyddsförbanden bygga på värnplikt. Detta motsäger inte att kontraktsanställd personal är nödvändigt för vissa förband med krav på hög beredskap t.ex. säkerhetsförband och luftförsvaret samt sjöstridskrafterna.

Vår demografi gör det besvärligt för oss. Våra befolkningscentra finns inte alltid, där det kan finnas behov att genomföra operationer, vilket särskilt gäller Norrland. Militär verksamhet inklusive värnpliktsutbildning måste redan i fred förläggas till områden, där vi kan se ett operativt behov av stridskrafter. Vårt system för beredskap och mobilisering måste kunna kompensera för uppenbara svagheter vad gäller närhet och transportbehov.

Angrepp kan komma både överraskande och med stora resurser, liksom det kan börja med subtila och dolda metoder för att så småningom eskalera. Det kan finnas en tveksamhet hos angriparen att driva krisen mot krig och att närma sig tröskeln för kärnvapen. Denne kommer därför i det längsta att dementera, att man utför aggressiva handlingar och kommer särskilt att anpassa sina insatser för att inte provocera ett krigstillstånd. En beredskapslagstiftning, som uttrycker tydliga rågångar mellan fred eller krig, försvårar då utnyttjandet av beredskapssystemen både på civil och militär sida.

Till skillnad från tidigare idé och lagstiftning måste således ledstjärnan vara att selektiva och i läget adekvata åtgärder ska kunna vidtas. En övergång till att tillåta partiella eller tillfälliga höjningar av beredskapen måste diskuteras. Det var möjligt förr, borde vara det nu. Det utesluter inte att krigsförklaring, allmän mobilisering och automatiskt ikraftträdande av beredskapslagar behövs även som framtida instrument.

Det mobiliserade totalförsvaret måste besitta förmåga att föra krig. De militära förbandens förmåga upprätthålls under fredstid, så att inte kompletteringsutbildning måste genomföras, innan strid kan föras. Återkommande repetitionsutbildning krävs förutom en krigsförbandsnära grundutbildning. Produktionsresurserna måste vara i balans med kraven på grund- och repetitionsutbildning. Det borde vara de operativa behoven som styr uppbyggnaden och lokaliseringen av produktionsresurser, inte tvärtom.

Vi bör bygga rymdförmåga

Det nordliga läget gör norra Sverige till ett lämpligt område att basera rymdspanande radarstationer på för att följa satelliter och rymdskrot. På så sätt har Sverige utmärkta förutsättningar att bidra till en global rymdlägesbild med hög kvalitet. En strategisk konsekvens av en sådan förmågeanskaffning är att den sannolikt kommer att uppfattas av Ryssland som att Sverige inträder som en aktiv del i det robotförsvar mot ballistiska missiler som USA och Nato efterhand bygger upp i Europa. En rymdspanande radar uppvisar nämligen stora likheter med en radar som spanar efter ballistiska missiler.

Sverige kan bidra till att skapa en global rymdlägesbildförmåga genom att anskaffa resurser som skapar en lägesbild över vilka satelliter som passerar över det svenska territoriet. Informationen som skapas i den nationella rymdlägesbilden är efter att den sammanfogats med annan rymdlägesbild-information globalt applicerbar. På motsvarande sätt är ett litet land som Sverige beroende av den globala rymdlägesbilden för att erhålla information som är nödvändig för den nationella rymdlägesbilden. På samma sätt har anskaffandet av andra rymdförmågor som navigation, kommunikation, meteorologi, övervakning, spaning, bekämpning av mål på jordens yta eller mot mål i rymden globala implikationer oavsett varifrån de skjutits upp.

Sverige kan bidra till att skapa en global rymdlägesbildförmåga genom att anskaffa resurser som skapar en lägesbild över vilka satelliter som passerar över det svenska territoriet. Informationen som skapas i den nationella rymdlägesbilden är efter att den sammanfogats med annan rymdlägesbild-information globalt applicerbar.

En svensk förmåga i rymddomänen består inte bara av organisation, materiel och människor. Det behövs också kunskap och doktrin. Den allra mest omedelbara åtgärden bör vara att börja arbeta med de två aspekterna. Samtidigt som

kompetensen byggs upp bör den doktrinära styrningen av rymddomänen byggas upp. När det gäller rymden har Försvarsmakten möjligheten att utarbeta doktrinen först och att låta den styra förmågeutvecklingen inom domänen från första dagen.

Det bör finnas goda möjligheter för Försvarsmakten att samarbeta med våra nordiska grannar när vi bygger upp rymdförmågan. Inte heller de har någon militär rymdförmåga idag, men de möjligheter och de behov som gäller för Sverige är lika aktuella för dem. Framför allt kan nordiskt samarbete när det gäller rymdlägesbild vara ett sätt att båda dela på kostnader och öka den sammanlagda effekten.

Sammanfattningsvis handlar utvecklingen av Försvarsmaktens rymdförmåga de närmaste åren i hög grad om kunskapsuppbyggnad och tänkande. Men det finns, som framgår ovan, också behov av mera konkreta åtgärder, vilka framgår av delprojektet Lufts rapport i ämnet.

En svensk rymdförmåga 2025 skulle kunna bestå av följande:

- En ledningsorganisation som har etablerat ansvarsförhållanden, kompetens, kapacitet och doktrin för rymdfrågor.
- Ett tillräckligt antal officerare och civila utbildade inom rymdkrigföring
- Markbaserad rymdradar på ett par platser i Sverige.
- En rymdlägescentral som sammanställer och distribuerar rymdlägesbild.
- Förmåga att ta emot och använda rymdlägesbild minst ned till och med taktisk nivå.

Dessutom borde år 2025 följande vara under utveckling:

- Upphandling (företrädesvis tillsammans med partners) av tillverkning och uppskjutning av några små satelliter för Försvarsmaktens behov.
- Försvarsmakten bör senast 2030 ha minst en sensor- eller kommunikationssatellit i rymden, på egen hand eller tillsammans med partners.
- Utveckling av en förmåga i Försvarsmakten att kontrollera egna satelliter på egen hand eller tillsammans med partners

Vilken förmåga och beredskap borde Sverige haft den 24 februari och hur bör dessa utvecklas på sikt?

”Guldkortet” till Ukraina från Nato avhöll inte Ryssland från angrepp på landet. Sverige hade tills nyligen också ett sådant ”guldkort” från Nato. Hade Sverige varit medlem av Nato hade läget varit ett annat.

Nu har vi lämnat in en intresseanmälan om medlemskap i Nato, men det tar inte bort behovet att bygga upp våra stridskrafter till en betydligt högre nivå vad avser antal krigsförband och dessas kvalitet än vad vi förfogar över idag. Det antagna 2 %-målet för det militära försvaret som andel av BNP är en förutsättning för att så kan ske.

Inför försvarsbeslutet 2020 (FB 2020) genomförde akademien en omfattande analys i projektet KV 21 med förslag till hur bland annat krigsorganisationen borde utvecklas. I tabellen nedan framgår de viktigaste förbanden vad gäller antalet förband i FB 2020, KV 21 slutrapport och vad som rimligen inom ramen för en tvåprocentig ökning av de militära anslagen bör kunna finansieras efterhand uppbyggnaden av det militära försvaret sker och på sikt (FB 30).

Sverige borde åtminstone ha haft det antal förband som föreslogs i KV 21. På sikt bör vi, förutom att utöka krigsorganisationen i alla försvarsgrenar, fästa särskild uppmärksamhet vid inslag i markstriden som pekar på nyttan av att komplettera tyngre förband med stridsvagnar och stridsfordon med lättare, kvalificerat infanteri, i synnerhet om vi ska möta ryska förband i vår terräng; antingen i tätorter eller i mera glesbebyggda områden. Terrängen i vid bemärkelse är till vår fördel och till angriparens nackdel. Betydelsen av välmotiverade (hemortsförankrade), välutbildade och välutrustade lokalförsvarsförband är ett viktigt bidrag till det territoriella försvaret och bör inte försummas.

Nedan anges i tabellform hur krigsförbanden till typ och antal bör utvecklas framöver med utgångspunkt från försvarsbeslutet (FB) 2020 och Akademiens förslag i KV-21.

Förband	**FB 2020**	**KV-21**	**FB 2025**	**FB 2030**	**Anm**
Divisionsstab	1	2	3	3	
Brigad	4	6	10	10	
Jägarbataljon	3	3	10	10	Utrustade med kvalificerade vapen- och sensorsystem
Divisionsartilleribataljon	2	4	6	6	
Divisionsraketartillerikompani	2	4	6	6	
Luftvärnsbataljon	2	2	3	6	
Ingenjörsbataljon	0	4	6	6	
Underhållsbataljon	0	2	6	6	
Militärdistrikt	4	6	6	6	Utvecklas till "Försvarsdistrikt"?
Drönarförband	0	0	6	6	För spaning och bekämpning

Lokalförsvarsbataljon	5	18	25	30	Utrustade med kvalificerade vapen- och sensorsystem
Hemvärnsbataljon	40	40	60	60	Utrustade med kvalificerade vapen- och sensorsystem
Marin Flottiljledning	2	2	3?	3	En baserad på Västkusten
Korvettdivision	2	4	2	4	15–20 korvetter med luftförsvarsrobotsystem, drönare och kustrobotbatteri
Minröjningsdivision	2	2	2	3	Utrustade med kvalificerade vapen och sensorsystem
Ubåtsdivision	1	2	2	2	7–8 ubåtar
Amfibiebataljon	2	3	3	3	Utrustade med kvalificerade vapen och sensorsystem
Marin basbataljon	2	2	2	3	
Flygflottiljer	4	4	4	5	
Stridsflygdivision	6	8	6	10	40 JAS C/D + 150 JAS E
Helikopterflottilj	1	1	1	1	
Helikopterskvadron	4	6	4	8	Utökat antal hkp
Strilbataljon	1	1	1	2	

Civil förmåga och beredskap

Betydelsen av omfattande insatser till olika delar av det civila försvaret har nyligen fått dramatiska belysningar under kriget i Ukraina, som nu också måste beaktas till den del de är möjliga att överblicka. Det går således inte att här göra anspråk på stöd i redan genomförda djupgående studier eller forskning. Sådana måste anstå till dess det är möjligt att samla kunskaper på ett mer genomarbetat sätt och göra dem till föremål för seriösa analyser och bedömningar. Kunskap om hur det civila försvaret bör fungera finns dock på flera håll och en beprövad erfarenhet finns att bygga på.

Men det står som nämnts klart att vårt land måste utan blåögdhet eller panik snabbt se om sin beredskap inom totalförsvaret i sin helhet mot bakgrund av den dramatiska händelseutvecklingen som inträffat i och med Rysslands angrepp på Ukraina. Det handlar således inte längre enbart om beredskap för en större eller mindre kris, utan om beredskap för ett krig som också kan drabba vårt land eller vår omedelbara närhet, där vi genom olika förpliktelser - vars trovärdighet vi måste upprätthålla - kan bli indragna i ett krig med mycket kort varsel.

Detta har inte minst en koppling till det sätt på vilket Ryssland bedriver krigföringen nu i Ukraina men också tidigare i Tjetjenien och Georgien. Återigen - den ryska sidan har, utan nämnvärd respekt för internationella avtal eller den humanitära folkrättens regler urskillningslöst riktat utbredda militära attacker mot rent civila mål såsom, sjukhus, skolor, bostadshus etcetera. Det har lett till omfattande civila dödsfall, stora volymer skadade civila och soldater med stort behov av tidskritiskt traumaomhändertagande, och till behov av stora räddningsinsatser för att om möjligt rädda människor i rasmassor liksom också till behov att föra undan människor från stridsområden och hjälp vid flykt. Stora krav på mat, vatten och kläder har tidigt visat sig nödvändiga att söka möta. Sverige måste räkna med att rysk krigföring riktad mot vårt land kan innebära motsvarande medel och metoder och sådant skadeutfall som de vilka nu kan iakttas i Ukraina.

Dessa dyrköpta och blodiga erfarenheter i Ukraina kräver nu i vårt land en tydlig och snabbt inriktad höjning av vår förmåga vad gäller olika viktiga områden inom civilt försvar.

En analys av Ukrainakrigets inverkan på planeringen av civilt försvar är i detta skede inte möjlig att genomföra inom ramen för SES-projektet men måste uppenbarligen, som påpekats, vägas in i den fortsatta diskussionen främst inom de delar av stat och kommuner som ytterst har att se till att dessa frågor får den uppmärksamhet och de lösningar som krävs. Det är en annan tid nu i förhållande till 90-tal och tidigt 2000-tal. Ett paradigmskifte.

Värderingsförändringar och ideologiförskjutningar

Till den tidigare redovisade hotbilden hör i hög grad värderingsförändringar. I SES projektet har ett underprojekt ”Värderingsförändringar” i två olika rapporter redovisat olika analyser och slutsatser vad avser värderingsförändringar och ideologisammanstötningar i en europeisk kontext. (Se ”Värderings-förändringar” från 2021 och ”Värderingsförändringar II” från 2022 utgivna av Kungl Krigsvetenskapsakademien 2021 och 2022). Studierna och analyserna pekar tyvärr på ett ökat konfrontatoriskt mönster inom olika EU-stater och en återgång till nationalistiska och populistiska värderingsmönster. Dessa mönster visar sig även i bristande respekt för viktiga delar av det demokratiska rättssamhällets institutioner.

Den ryska ideologiska utvecklingen under Putins tid som president har mer uttalat än på andra håll i Europa tagit sig mycket elakartade uttryck med värderingsmönster som också fått säkerhetspolitiska konsekvenser, som det nu pågående ryska angreppskriget mot Ukraina Dessa värderingar sätter in Ryssland i en påtagligt antagonistisk relation till Västeuropa, EU och Nato, stödjer sig på delvis förvrängda historiska erfarenheter och har inte enbart fokus på säkerhetspolitiska hotbilder utan i hög grad också på religiösa och sociala hot mot vad som uppfattas som ”genuint” ryska värderingar.

Projektets slutsatser visade således redan i den första antologin på denna värderingsmässiga hotbild som hade sina utgångspunkter i förskjutningar bort från vitt omfattade demokratiska och liberala åskådningar. En återgång till starkt nationalistiska och populistiska värderingar sätter viktiga fundament i EU:s uppbyggnad på spel. Projektets slutsatser var bl.a. att EU-staterna måste lägga starkt ökad vikt vid undervisning i rättsstatsprinciper, slå vakt om fri opinionsbildning genom fria medier, söka skapa en hållbar gemensam uppfattning om Europas historia och söka lägga grunder i ungdomsutbildningen till hållbara redskap för att kunna värdera desinformation och propaganda.

Målet för civilt försvar som utgångspunkt för inriktningen

Det är inte säkert att det ligger i ryskt intresse, eller ens förmåga, att besätta hela eller delar av Sverige och angränsande länder. Ett svenskt och finskt medlemskap i Nato skulle dessutom vid ett ryskt angrepp på Sverige eller Finland leda till oerhört kraftiga militära motåtgärder från Nato.

Den ryska påverkan skulle redan kunna ske genom långräckviddig vapenverkan genom kryssningsrobotar på transporter och kommunikationer, viktig infrastruktur, kombinerat med psykologiska påverkansoperationer och cyberoperationer eller annan dold påverkan. Vårt land måste vara berett på att Ryssland kan använda ett brett spektrum av angreppssätt, anpassade till den rådande situationen.

Vi måste därför som ovan nämnts skapa en ”grundläggande förmåga” för hela samhället att motstå sådana angreppssätt bl. a. med ett beredskapssystem, som ger oss flexibilitet och förmåga att utkämpa ett krig både militärt och civilt och en god uthållighet inom totalförsvaret i dess helhet om det sätts på prov.

Det är viktigt att samhället, som nämnts, besitter en grundläggande förmåga att klara antagonistiska angrepp. Förmågan avser inte endast det militära försvarets förmåga. Påfrestningar i freds-, kris- och krigstid måste kunna mötas kompetent och med förtroende och folkförankring hos medborgarna i stort. Samhället måste vidta de åtgärder som krävs för att lindra konsekvenserna av angrepp och motverka långtgående sammanbrott inom viktiga samhällsbärande system.

Ur militär synvinkel är det civila samhällets förmåga minst lika viktig som dessa mer militärt inriktade förmågor och något som kräver en intensiv och förberedd civil-militär samverkan. Det civila samhällets stöd i vid bemärkelse är en förutsättning för ett verksamt militärt försvar av landet. Försvarsmakten delar på landets resurser med övriga delar av samhället. Ett civilt försvar utan planläggning och med resurser för framtida påfrestningar och för stöd av Försvarsmakten leder till att vårt samhälle riskerar militär och samhällelig kollaps vid ett angrepp.

De långsiktiga målen för civilt försvar, så som de angetts av statsmakterna i 2020 års försvarsbeslut, utgör grunden för uppbyggnad av civilt försvar och måste också utgöra grund för långsiktigt planeringsarbete, inriktad förmågeuppbyggnad och detta i sin tur prägla inriktningen av budgetarbetet.

De olika verksamheter som i fredstid bedrivs inom civilt försvar syftar till att det civila försvaret ska kunna nå en form av ”grundläggande förmåga” som svarar mot det mål som statsmakterna lagt fast för det civila försvaret. Det är ett mål som tydligt avser förmåga under höjd beredskap och krig.

Till detta kommer en aspekt på förmåga som har en utrikes- och säkerhetspolitisk innebörd. Den avser hur vårt land snabbt och effektivt skulle kunna bistå stater i vår närhet som vi genom Lissabonfördraget har en skyldighet att söka hjälpa. Det kommande Natomedlemskapet understryker detta ytterligare vid ett angrepp på ett medlemsland. Det bistånd som utlöses av artikel 5 i Natofördraget behöver inte nödvändigtvis vara av militär natur. Denna hjälp avser, som sagt, inte enbart militära medel utan också i hög grad civila insatser. Här behöver en bedömning således göras om när i tiden vi kan behöva hjälpa till, vilka resurser som i första hand kan vara lämpliga att stödja med och hur långt bort ifrån oss insatser kan behöva göras.

I denna rapport har tidigare betonats behovet av samverkan med andra stater. I närtid bör förhandlingar tas upp med i första hand våra nordiska grannländer om en konkret och påtagligt resursorienterad beredskapsplanering för att söka möta behov av täckning vad avser resurser som kan behövas vid en försämrad säkerhetspolitisk hotbild eller vid faktiska angreppshandlingar mot olika delar av våra samhällsverksamheter. Dessa insatser täcks i en generell mening av Lissabonfördragets ”hjälpklausul” och det kommande Natomedlemskapet. Här

avses dock en avsevärt mer preciserad överenskommelse om hjälp inom olika viktiga samhällsverksamheter i de olika nordiska länderna. Äldre krishandelsavtal (till exempel de som finns med Norge från 1986 och Finland från 1992) är i många avseenden föråldrade och behöver under alla förhållanden moderniseras så att viktiga varugrupper prioriteras och att snabbt utbyte mellan alla länderna kan ske organiserat.

I första hand bör dessa förhandlingar avse sådana resurser som täcks av de sektorsområden som nu avses inrättas i den svenska ansvarsstrukturen för civilt försvar. Jfr också Natos *Seven Baseline Requirements* som i väsentliga avseenden täcker dessa områden.

Det gäller således områden som

- Ekonomisk säkerhet
- Elektroniska kommunikationer och post
- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Försörjning av grunddata
- Hälsa vård och omsorg
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Ordning och säkerhet
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen
- Transporter

De förhandlingar som här föreslås måste på olika sätt självfallet ta hänsyn till de olika ansvarsområden och dessas organisations- och ansvarsformer som gäller i de olika länderna. Det är självfallet av särskilt stor vikt att samverkansformerna i hög grad tar sikte på att de civila resurser som de olika ländernas militära försvar är i behov av kan ges en sådan prioritet att dessa försvarsorganisationer gemensamt kan tjäna som militärt avskräckande.

Avsikten är att söka åstadkomma en så långtgående samverkansform att länderna är förberedda på att vid olika beredskapstillstånd konkret understödja och hjälpa varandra med sådana resurser inom de olika viktiga samhällsområdena att uthålligheten blir påtagligt högre än om länderna skulle agera vart och ett för sig eller söker åstadkomma en samverkan först vid ett hastigt inträdande beredskapsläge.

Det är av stor vikt att också de olika ländernas näringsliv blir inrymda i dessa konkreta överenskommelser genom att deras respektive beredskapsplanering också inriktas mot ett nordiskt perspektiv.

Målet för civilt försvar

Målet för det civila försvaret avser skydd av civilbefolkningen, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna samt ge stöd till Försvarsmakten.

Det civila försvarets mål, så som de här angetts, har emellertid en starkt övergripande karaktär. För att dessa mål ska kunna användas i beredskapsförberedelsearbetet i fredstid måste de söka beskrivas så att de nedbrutet till olika områden når upp till en form av ”grundläggande förmåga” (jfr. avsnittet ovan om Grundläggande försvarsförmåga). Varje delområde inom civilt försvar ska med stöd av en sådan grundläggande förmåga kunna hantera en situation med höjd beredskap som också inrymmer situationer med krigshandlingar riktade mot vårt land. FOI har tagit fram fem olika typfall av kris- och krigslägen som ska ligga till grund för planeringen

Dessa delområden torde i det väsentliga svara mot den indelning i viktiga sektorer som föreslagits av den s.k. Strukturutredningen under Barbro Holmbergs ledning (SOU 2021:25). Namnet Strukturutredningen används genomgående i den fortsatta framställningen.

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att ”grundläggande förmåga” inom det civila försvarets olika sektorer får en väsentligt annan innebörd än inom det militära försvarets verksamhet.

Det hänger samman med att det civila försvaret omfattar en stor mängd olikartade verksamheter inom samhället i stort, inklusive det privata näringslivet, och att dessa verksamheter därför leds på olikartat sätt och att ansvar dessutom tydligt är fördelat på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå. Det hänger också samman med att alla dessa olika verksamheter har sitt fokus i fredstid inriktat på att kunna hantera det fredstida samhällets olika utmaningar, men måste vara så förberett att det också kan verka under höjd beredskap och krig med de krav som då kan komma att ställas på dessa olika verksamheter. Det militära försvaret kan däremot i avgörande grad koncentrera sig på huvuduppgiften att försvara landet militärt vid ett väpnat angrepp.

I delrapporten i SES-projektet ”Beslutsfattande under svåra förhållanden” (se Del 2) belystes, främst med utgångspunkt i Coronapandemin, de svårigheter som den nuvarande ansvarsstrukturen och förvaltningsmodellen i vårt land har när det gäller att samordnat och med kraft kunna leda landets olika verksamheter under kris och krig. Den ovannämnda Strukturutredningen konstaterade också att det fanns ett behov av att etablera ett mer kraftfullt ledningsstöd till regeringen och de centrala myndigheterna under kris och krig. Men utredningen föreslog också att civilområdena och sektorsmyndigheterna tillsammans med MSB skulle kunna ge

ett sådant ledningsstöd även i fredstid vid svåra påfrestningar på samhället. Akademien bejakade i sitt remissvar på denna utredning detta behov.

Det måste också uppmärksammas att det råder ett beroendeförhållande mellan det militära försvarets grundläggande försvarsförmåga och det civila försvarets förutsättningar att kunna ge behövligt stöd till denna försvarsförmåga. Den militära krigföringsförmågan är tydligt en funktion av hela samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av ett krig.

En grundläggande förutsättning för militära operationer är nämligen att resurser i form av materiel, ammunition, förnödenheter och personal liksom resurser inom sjukvård, transporter, telekommunikationer, elförsörjning etcetera kan erhållas från den civila delen av totalförsvaret. Efter en lång nedgångsperiod är den militära logistiken nu under uppbyggnad bl. a. av flygvapnets och marinens basorganisationer och organisering av bakre underhållstjänst och armédepåer.

Men det är mycket oroande att detta sker, utan att det finns analyser och avvägningar, vad avser hur det civila samhället förmår och flexibelt kan anpassas till de behov Försvarsmakten har under krigsförhållanden i olika delar av landet.

Det är mot denna bakgrund viktigt att först söka klargöra hur de mer långsiktigt satta målen för civilt försvar kan brytas ner i mer operationella mål, vilka sedan kräver ytterligare högre detaljeringsgrad, för att kunna utnyttjas mer påtagligt i budgetarbetet. Ett sådant planeringsarbete torde kräva en form av perspektiv- och programplanering inom det civila försvarets olika sektorer för att skapa stadga, förutsebarhet och förutsättningar för uppföljning och godtagbar revision av de olika förvaltningsmässigt utförda inslagen i verksamheterna. Projektet SES har våren 2022 i antologin ”Har vi råd med ett civilt försvar utförligt beskrivit hur en ny budgetordning bör se ut för att svara mot moderna krav för civilt försvar.

Grundläggande förmåga avseende skydd av civilbefolkningen torde innefatta

- förutsättningar att kunna ge befolkningen tillräckligt med värme, vatten och mat när krigshandlingar riktas mot olika delar av landet,
- förutsättningar att kunna bereda befolkningen tillfredsställande skydd och avser tillräckligt antal skyddsrum och skyddade utrymmen i särskilt utsatta områden, möjligheter att utrymma och ge de utrymmande godtagbara möjligheter att leva på annan plats,
- förutsättningar att kunna rädda människor som fastnat i rasmassor eller befinner sig i brinnande hus eller p.g.a. skador, eller av andra skäl inte kan förflytta sig själva,
- förutsättningar att kunna ge godtagbar sjukvård vid olika typer av skador och särskilt traumaomhändertagande i olika delar av landet, samt
- förutsättningar att säkert kunna omhänderta barn och vuxna som kräver olika typer av vård och omsorg.

Grundläggande förmåga avseende upprätthållande av de viktigaste samhällsfunktionerna torde innefatta

- i fredstid att kunna leda beredskapsplanläggning av de olika viktigaste samhällsfunktionerna och kunna samverka med Försvarsmakten så att de svarar mot de angivna målen,
- att genom fungerande personalförsörjningssystem med stöd av civilplikt och tjänsteplikt och fördelning av arbetskraft kunna bemanna alla viktiga funktioner inom den civila delen av totalförsvaret till det behov som höjd beredskap och krig kräver,
- att genom utbildning och övningsverksamhet i fredstid ge alla delar av de viktigaste samhällsfunktionerna sådan kompetens att de kan fullfölja sina uppgifter under höjd beredskap och krig, samt
- att kunna leda de olika viktigaste delarna av det civila försvaret på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå under höjd beredskap och krig.

Beredskapsplanläggning, personalförsörjning, utbildnings- och övningsverksamhet och ledning ska i sin tur kunna skapa förutsättningar för sådan uthållighet inom olika funktioner under höjd beredskap

- att de kan försörja befolkningen med värme, livsmedel och vatten på en rimlig nivå,
- att de kan försörja landet med elektricitet så att de viktigaste samhällsverksamheterna kan fortgå och värmeförsörjning kan äga rum under den kalla årstiden,
- att de kan upprätthålla transporter och kommunikationer så att de viktigaste samhällsverksamheterna kan fortgå,
- att de kan prioritera drivmedel och drivmedelsförsörja de viktigaste samhällsverksamheterna,
- att de snabbt och säkert kan informera befolkningen genom oberoende medier,
- att de kan upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt beivra brott,
- att de kan upprätthålla telekommunikationer och postverksamhet,
- att de kan upprätthålla fungerande kredit- och betalningssystem, samt
- att de kan skydda de mest väsentliga data och andra IT-system mot antagonistiska attacker.

Grundläggande förmåga avseende stöd till Försvarsmakten innefattar samtliga ovan angivna förmågor.

Statsmakterna har sedan flera år angett inom vilka sex områden dessa stödbehov är som mest uttalade. Det gäller sjukvård, livsmedel, elförsörjning, transporter, telekommunikationer och drivmedel. Till detta kommer området cybersäkerhet

som blivit mer och mer aktuellt p.g.a. de ryska cyberattackerna mot viktiga funktioner i samhället.

Även om dessa samhällsområden identifierats återstår likväl ett behov av viktig konkretisering som avser hur stora mängder av olika produkter etcetera som Försvarsmakten efterfrågar i tid och rum. Det är naturligtvis svårt för det civila försvarets olika verksamheter att svara upp mot Försvarsmaktens behov om inte dessa med tydlighet identifierats och konkretiserats i viktiga avseenden.

Dessa förmågor måste i den fredstida beredskapsplanläggningen behovsättas och kravsättas av Försvarsmakten så att de ingår i den samlade civila förmågan i de olika ovan angivna viktigaste samhällsfunktionerna och, under höjd beredskap och krig, även kan prioriteras i tid och rum med hänsyn till Försvarsmaktens operativa behov i olika krigsfall.

Samhällets sårbarhet och vår förmåga att utkämpa krig

Det går att övergripande definiera områden, där man kan befara att det finns eller kommer att uppstå svåra problem, om samhället måste ställas om till krig eller krigsliknande förhållanden. Näringslivet och den offentliga sektorn är f.n. inte anpassade till ett krigsläge och har på flera punkter inte tillräckligt med skydd, säkerhet eller uthållighet i verksamheterna för att kunna stödja svensk krigföring eller hantera allvarliga kriser i fredstid.

Vårt utlandsberoende har påtalats i många olika sammanhang men är naturligtvis inte enbart ett svenskt problem. Ekonomierna i Europa kännetecknas av ett ökande beroende av varandra och av stora transportflöden mellan industrier och länder. Behovet av samverkan inom i synnerhet Västeuropa både vad gäller säkerhetspolitik i stort, och av ekonomi och handel har belysts i den tidigare delen av denna slutrapport.

Det finns emellertid inslag i sårbarheterna vad avser beroende som särskilt kan behöva bemästras inför riskerna med krigshandlingar som leder till svåra produktionsstörningar och långa avbrott i försörjningsflöden.

Det hänger bland annat samman med att lagerhållning under lång tid minimerats till vad företagen behöver för sin fredstida verksamhet men inte för någon allmän samhällsberedskap och att därför bristsituationer snabbt kan uppstå vid störningar i försörjningslinjerna. Transporter är inte bara en trång sektor utan erbjuder ett brett spektrum av angreppspunkter, särskilt till en ”militärgeografisk ö”, som Nordeuropa utgör. Utländska företag och chaufförer är bara ett problem, specialisering av fordonsflottan ett annat, omlastning mark-sjö-mark ett tredje. Elektrifiering kommer att göra transportsystemen ännu känsligare.

Dessa sårbarheter som kan göras sig gällande med stor styrka under höjd beredskap och krig måste därför söka bemästras inom ramen för ett civilt försvar. De resurser som här måste kunna säkerställas nationellt, och delvis kunna prioriteras geografiskt (med hänsyn till Försvarsmaktens operativa behov), är i hög grad resurser som finns inom det privata näringslivet. Resurserna där är

emellertid inte planerade för de ändamål som civilt och militärt försvar behöver planera för vad gäller höjd beredskap.

Resurserna inom näringslivet är i hög grad organiserade och inriktade för leveranser till en marknad som i hård konkurrens styrs av fredstida marknadsprinciper såsom ”*lean production*” och ”*just-in-time*” och att de därför arbetar med en minimerad lagerhållning som är avvägd för mycket små och korta störningar av resursflöden.

Dessa principer har under lång tid medfört att företagen i hög grad förlitar sig på friktionsfria flöden av olika resurser. En särskilt besvärlig omständighet är därför att hela den del av näringslivet som skulle behöva vara ”uppkopplad” mot civilt försvar för att kunna svara mot de mest väsentliga delarna av skydd och säkerhet, försörjningssäkerhet och försörjningsuthållighet inom viktiga samhällsområden, ännu inte fått en sådan tydlig ”uppkoppling”. Det krävs för detta väl utarbetade försörjningsplaner och olika typer av beredskapsavtal med centralt ansvariga sektorsmyndigheter och i förekommande fall andra delar av den offentliga sektorn på regional och lokal nivå. Upphandlingsproceduren av tjänster är i detta sammanhang en stor komplikation både vad avser konkurrensförhållanden och kostnader.

Sveriges förmåga att kunna utkämpa ett krig är därför behäftad med flera grundläggande brister. Dessa brister kan söka bemästras med olika samverkansformer inom Nato och EU, och med olika inhemska åtgärder.

Men identifiering av bristerna kräver flera olika analyser och kräver intrikata kunskaper om olika beroendeförhållanden vad avser försörjning med basinsatser, mellan industrier och mellan länder. Det kan gälla skydds- och säkerhetsåtgärder, utökad lagring, förberedelser för ökad inhemsk produktion eller omställning till alternativ produktion, avtal med grannländer eller med andra stater inom i första hand Nato och EU. Av stor vikt är att ge akt på vilka insatsvaror som krävs för att produktionen ska kunna fortgå. Ett påtagligt bristområde är till exempel det svenska jordbruket och vår livsmedelsförsörjning. Det är, enligt flera bedömningar, nödvändigt att säkerställa ökad inhemsk självförsörjning vad gäller livsmedel.

Organisatoriska förutsättningar för utnyttjande av budgetmedel inom området civilt försvar

Det är, mot bakgrund av ovan angivna beskrivning av olika delmål inom civilt försvar och de krav dessa ställer, nödvändigt att beröra vissa organisatoriska frågor som också har nära anknytning till nu förestående användning av budgetmedel för civilt försvar.

De organisatoriska förutsättningar som måste finnas för att civilt försvar skall kunna fungera gäller grundläggande ansvarsstrukturer inom den offentliga sektorn. Detta gäller både för att skydda civilbefolkningen, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna och kunna stödja Försvarsmakten. Dessa

organisatoriska förutsättningar kräver, förutom tydliga författningsmässiga ansvarsförhållanden, direkta insatser även i omedelbar närtid som avser kompetensuppbyggnad i form av personalrekrytering och utbildningsinsatser. Dessa förhållanden är utförligt beskrivna med olika förslag i Akademiens remissvar på Strukturutredningen.

För att ekonomiska satsningar inom området civilt försvar ska ge resultat, inte minst sedda på lite längre sikt än ett budgetår, måste därför den struktur för ansvar och ledning inom civilt försvar som föreslogs av Strukturutredningen snarast komma på plats och börja verka.

Det är djupt oroande att dessa förslag fördröjts. Det är helt nödvändigt att den av utredningen angivna strukturen i sina huvuddrag nu kan genomföras för att budgeten för civilt försvar (den blivande civila ramen) ska kunna utnyttjas effektivt åren framöver.

När regeringen den 19 april meddelade hur en summa om 800 miljoner ~~SEK~~ kronor till civilt försvar avsågs fördelas i vårbudgeten 2022 framstod det som oklart på vilket underlag den angivna summan räknats fram och vilka behov ~~hur~~ de olika delsummor som avsågs satsas i närtid mer i detalj var avsedda att täckas. ~~är avsedda att behovstäcka.~~

De brister som härvidlag råder i underlaget hänger i hög grad samman med följande omständigheter.

Det militära försvaret har sedan lång tid en planeringsordning som innebär att dess utveckling bygger på en planeringshorisont som sträcker sig 15–20 år framåt i tiden; den s.k. perspektivplaneringen. Den söker ”ta höjd” för olika framtida militära hot som ställer krav på den svenska Försvarsmaktens förbandsuppbyggnad och som avses kunna svara mot dessa hot. Den planerade uppbyggnaden omsätts sedan i programplaner där försvarsgrenarnas olika framtida förband kravsätts och kostnadsberäknas. I planeringen ingår också 12-åriga investeringsplaner som främst avser infrastrukturinvesteringar (till exempel flyg- och marinbaser, ledningscentraler etcetera).

Denna planeringsmodell gör det möjligt för Försvarsmakten att anpassa utvecklingen av förbandsuppbyggnaden till de budgetmedel som årligen ställs till förfogande inom den s.k. militära ekonomiska ramen. Budgetförstärkningar inom det militära försvarets område kan därför ge en snabb effekt därför att de i viktiga avseenden kan bygga på en redan genomförd planering och därmed leder till en tydligt ”övervägd” förstärkt försvarsförmåga.

En framträdande komplexitet inom civilt försvar handlar om att det råder en djupgående brist på planering för höjd beredskap inom hela det civila försvarets olika områden. Det civila försvaret är i motsats till det militära försvaret inte en sammanhållen organisation ledd av en central myndighet. Det civila försvaret har ännu inte en liknande ordning mellan behov och prioriteringar inom olika beredskapsverksamheter som bygger på en sammanhållen systematisk planering som tydligt visar på kort- och långsiktiga behov och med identifierade

prioriteringar. Därför löper snabbt tillskjutna budgetmedel till det civila försvaret risk att spridas orationellt och gå till ändamål som inte snabbt ökar det civila försvarets samlade förmåga och heller inte med önskvärd tydlighet kan ge det militära försvaret stöd i närtid.

Att det inte går att åstadkomma en rationell planering och en fördelning av budgetmedel på ett ändamålsenligt sätt hänger samman med att det civila försvaret ännu inte fått den struktur som föreslogs i Strukturutredningens slutbetänkande.

Betänkandet avlämnades till regeringen i februari 2021 och remissbehandlades under våren. I vårändringsbudgeten angavs att regeringen avsåg att tidigarelägga beslut om denna struktur. *Regeringen beslutade också den 19 maj att i allt väsentligt följa förslagen som lades fram i Strukturutredningen. Detta beslut är mycket efterlängtat och angeläget.*

I förhållande till de synpunkter som Akademien lämnade på Strukturutredningen har regeringen valt något annorlunda struktur på vissa punkter än dessa. Det gäller till exempel Akademiens synsätt på något fler sektorsområden och utformningen av Östra civilområdets gränser och vilken länsstyrelse som borde ha ansvaret. Detta är dock inte avgörande för att strukturen inte ska kunna komma på plats och börja fungera. Akademien underströk också i sitt remissvar att det var behovet av att få en struktur på plats som var avgörande. Erfarenheter från hur strukturen inom olika områden skull komma att fungera fick naturligtvis visa om det fanns behov av att ändra den i olika enskildheter.

Det centrala är att så länge inte en myndighet med centralt samordningsansvar för planeringen och uppföljningen av planeringen inom civilt försvar, fått ett sådant ansvar och så länge inte de föreslagna sektorsmyndigheterna inom olika viktiga civila totalförsvarsområden fått sådant ansvar inom respektive sektor för att tydligt kunna inrikta beredskapsplaneringen är det inte möjligt att med god säkerhet ange var olika budgetmedel bör användas för att snabbt öka styrkan och uthålligheten inom det civila försvaret.

En sådan väl inarbetad planeringsmodell med koppling till budgetmedel på kort och lång sikt finns f.n. inte inom det civila försvarets verksamhet. Sedan ÖCB:s roll och de funktionsansvariga myndigheternas roll avskaffades har inte någon längre planering för civilt försvar skett och heller inte i en budget som tidigare beslutades för hela det civila försvaret, den s.k. ”civila ramen”.

Det gäller inte minst den planering på längre sikt som även det civila försvaret behöver, d.v.s. perspektiv- och programplanering samt investeringsplanering, som - i samverkan med militärt försvar - krävs för att få stadga och effektivitet i hur årliga budgetmedel utnyttjas för att nå målen för civilt försvar, som ju även innefattar stöd till Försvarsmakten som ett delmål.

Kungl. Krigsvetenskapsakademien och dess projekt SES har i flera skrifter under den senaste tiden påtalat att det är av oerhört stor betydelse att

Strukturutredningens förslag om en delvis ny ansvarsstruktur inom ledningen för civilt försvar på olika samhällsnivåer, snarast kan genomföras.

Här bejakades starkt behovet av att skapa sektorsmyndigheter med det ansvar och de befogenheter Strukturutredningen föreslog. Ansvaret för planering i fredstid för verksamhet under höjd beredskap skulle då självfallet också ligga på de olika sektorsmyndigheterna som, vad gällde anvisningar för denna beredskapsplanering, också måste ha föreskriftsrätt gentemot de olika huvudmännen inom sektorn.

För att snabbt säkerställa att Försvarsmakten kan få sina behov från det civila försvaret tillgodosedda är det således ett viktigt förstahandsarbete att varje sektor inom det civila försvaret som får ansvar för de viktigaste resursområdena snarast tar upp en diskussion med de olika privata aktörerna inom sektorn för att få klarhet i sårbarhets- och uthållighetssituationen och vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheter och snabbt öka uthålligheten. Regeringen måste därvid klara ut finansieringsformerna.

Så länge inte en sådan struktur har funnits på plats har det saknats väsentliga förutsättningar för att ge det civila försvarets olika viktiga verksamheter budgetramar som mot bakgrund av lång- och kortsiktig planering (perspektiv- och programplanering) kan identifiera behov för att nå grundläggande förmåga och för att styra budgetmedel mot behov som successivt kan bygga upp väsentlig styrka inom de olika viktiga verksamhetsområdena. När nu en struktur beslutats av regeringen är det av stor betydelse att planering, utbildning och övning snarast kommer igång inom hela strukturen.

Ansvaret för sektorsmyndigheterna innebar i förslagen från Strukturutredningen att dessa vid höjd beredskap tydligt ska kunna leda alla dessa sektorverksamheter i landet, något som med tydligt kräver föreskriftsrätt gentemot alla sådana inom sektorn angivna verksamheter. Detta var nödvändigt för att kunna disponera resurser i tid och rum allteftersom krigsbehoven gjorde sig gällande, något som också krävde omfattande samverkan med Försvarsmaktens operativa verksamhet. Det är alltså av synnerlig betydelse för Försvarsmaktens operativa förmåga att dessa områden prioriteras i den planering som nu snarast måste komma i gång och leda till att behoven från Försvarsmakten kan mötas vid en snabbt inträdande säkerhetspolitisk förändring till det sämre. Dessa behov måste säkerställas både på generell nationell nivå, vilket kan kräva samverkan med andra stater, och även kunna säkerställas på geografiskt fördelade områden (civil- och försvarsdistriktsområden).

Insikten om att samverkan med Försvarsmaktens operativa krigsförberedelsearbete skulle komma att kräva högre regional ledning på civil sida, innebar att Strukturutredningen även föreslog inrättande av sex civilområden som i väsentlig grad skulle få ansvar för samverkan med Försvarsmakten vad gällde att kunna möta behov som finns inom det civila samhället. En sådan struktur kommer nu på plats i och med regeringens beslut den 19 maj 2022.

Inom sektormyndighetsstrukturen, civilområdena samt inom regioner, länsstyrelser och kommuner är det av särskild vikt att få ett fungerande planerings- och ledningssystem på plats inom hela det civila försvaret. Det torde också kräva att regeringen utfärdar en förordning om hur planeringen ska gå till inom det civila försvaret så som Akademien framhöll i sitt remissvar på Strukturutredningen.

Det nyss kortfattat beskrivna ansvarssystemet inom det civila försvaret har mycket stor betydelse för hur budgetmedel bör disponeras och prioriteras över tid för att kunna möta såväl det civila försvarets egna behov som de behov som gör sig gällande inom Försvarsmaktens verksamhet.

Denna betydelse ligger i att respektive sektors kunskaper om brister och behov inom sektorn sedd i stort och sedda mot olika typer av hot och krigsfall, måste kunna tjäna som underlag för inriktning av budgetsatsningar på kort och lång sikt. Kan inte sådana prioriteringar och avvägningar göras sektorsvis och slutligt på nationell nivå, löper statsmakternas beslut om budgetmedel risk att disponeras på ett icke optimalt sätt och onödiga brister att göra sig gällande.

Såväl MSB:s planeringsverksamhet för det samlade civila försvaret, sektorsmyndigheternas planering, civilområdenas planering, länsstyrelsernas och regionernas samt kommunernas planering torde kräva betydande tillskott av medel för att denna helt avgörande planering nu snabbt kan komma i gång och behoven inom olika verksamheter med tydlighet urskiljas.

Rekrytering av personal till den ansvarsstruktur som föreslogs i Strukturutredningen liksom kompetensuppbyggnad i form av utbildnings- och övningsverksamhet kommer att kräva relativt omfattande ekonomiska insatser. Rekrytering och utbildning av personal som ska verka i en delvis ny organisation är emellertid processer som tar viss tid. Den personella uppbyggnaden av det civila försvarets ansvarsstruktur, med de helt nya inslag som förestavas av ett genomförande av Strukturutredningen, kommer därför att behöva genomföras i etapper som dock måste skyndas på. Den lokala nivån med 291 kommuner, den regionala nivån med 21 regioner och 21 länsstyrelser, 6 civilområden samt ca 10 nya sektorsmyndigheter och förstärkning av MSB:s beredskapsdel torde i etapper inledningsvis behöva förstärkas med personal om sammanlagt minst 1500 personer, vilket medför kostnader om ca 1,5 miljarder SEK per år., där personalkostnaden överslagsvis beräknats till en miljon SEK per personår. En fullt utbyggd organisation kan kräva avsevärt större personalomfång särskilt om också beredskapspersonal kan behövas inom näringslivet.

De av regeringen nu våren 2022 tillskjutna medlen om 800 miljoner SEK, vilka heller inte endast avser personalkostnader, måste alltså ses som ett första mindre etappmål vad avser personalkostnader för en ny ansvarsstruktur. Ett betydligt större belopp måste beräknas för budgetåret därefter. Den måste syfta till en avsevärt större personalstyrka som ovan angetts. Därefter får en mer noggrann analys göras om hur personalbehoven gör sig gällande inom olika delområden i ett ansvarssystem som kommit på plats.

För de närmaste budgetåren har regeringen beräknat ca 4.7 miljarder SEK för civilt försvar årligen. MSB har i maj 2022 lämnat in ett underlag som beräknar denna ram till något över 6 miljarder SEK årligen. Detta belopp har dock inte ”tagit höjd” för hur olika avtalsuppgörelser med näringslivet kan komma att belasta olika delar av den offentliga sektorns kostnader för civilt försvar åren framöver och inte minst hur olika behov i närtid (den s.k. ”puckeln”) kan komma att kräva budgetmedel.

Det måste alltså framhållas att de av regeringen våren 2022 beräknade budgetmedlen för omedelbara personalförstärkningar alls inte bedöms vara tillräckliga för att under de närmaste åren rekrytera, utbilda och öva tillräckligt antal personer med kompetens för att kunna hantera hela det civila försvarets behov.

Vissa grundläggande frågor som rör budgetmedel till civilt försvar

Den svenska regeringen har efter Rysslands militära angrepp på Ukraina konstaterat att de säkerhetspolitiska hoten i närtid har fått den karaktären att de kräver en omfattande militär och civil upprustning av totalförsvaret för behov vid höjd beredskap samt att Sverige i tandem med Finland har sökt medlemskap i Nato. Detta avser också tydligt behov som nu måste mötas med olika forcerade åtgärder. Den 16 mars träffades därför en bred överenskommelse mellan regeringen och övriga partier i riksdagen om en kraftig upprustning av svenskt militärt och civilt försvar.

Med denna överenskommelse som grund kommer Sverige att snabbrusta det *militära* försvaret för att nå upp till målet 2% av BNP. För civilt försvar har preliminärt avsatts 800 miljoner SEK i vårpropositionen 2022. Detta senare belopp torde alltså formellt avse medel som ska komma till användning under det andra halvåret 2022. Hur medlen bör fördelas har regeringen informerat om i ett pressmeddelande den 19 april.

Hur budgetmedel till civilt försvar ska beräknas och fördelas på sikt, d.v.s. återstoden av försvarsbeslutsperioden och tiden därefter, är emellertid också oklart. Bland annat bör det med stor tydlighet understrykas att medel till civilt försvar *inte* ska anses ingå i ramen om två procent av BNP och alltså denna ram uppfattas vara en ”totalförsvarsram”. Det står nämligen klart att det civila försvaret på några års sikt måste rustas upp till avsevärt högre nivåer än de nivåer som avsatta medel i försvarsbeslutet 2020 om 4.2 miljarder SEK, samt nu tillkommande medel om 800 miljoner SEK ger utrymme för.

Detta hänger i hög grad samman med att det inom civilt försvar finns en stor generellt vittgående brist som kräver ett snabbt återtagande och som därför också kräver stora ekonomiska tillskott i närtid.

Frågan om en militär budgetram och en civil budgetram som tillsammans skapar en totalförsvarsram bör således klaras ut på ett tidigt stadium, då också många frågor som sammanhänger med statsbudgetens ologiska uppställningsform och nomenklatur vad avser totalförsvar, militärt och civilt försvar samt krisberedskap torde behöva klaras ut. Även i det av regeringen nu överlämnade pressmeddelandet är de angivna budgetmedlen inte fördelade på anslag i statsbudgeten utan endast gjorda i en form som benämns ”Sammanställning över satsningar i vårändringsbudgeten”. Denna sammanställning ansluter heller inte till de ”områden” som budgetmedel fördelades på i försvarsbeslutet 2020. Dessa oklarheter vad avser budgetmedlens användning i statsbudgettermer är utförligt belysta i den nyligen publicerade antologien ”Har vi råd med ett civilt försvar?”

I skriften ”Sverige värt att skydda” görs en försiktig uppskattning av att det civila försvaret torde behöva investeringar i storleksordningen 20 miljarder kronor för att skapa en tillräcklig uthållighet inom flera viktiga samhällsområden, för att nå till statsmakternas mål för civilt försvar och för att klara en situation med flera månaders avstängning med handel etcetera, dvs. bygga upp huset igen på fastigheten Civilt försvar som nämndes ovan

Det problem som statsmakterna nu alltså står inför är - trots de nyss angivna oklarheterna vad gäller ramar och budgetteknik med mera - att för budgetåren 2023 och framöver fatta beslut om hur ytterligare stora budgetmedel bör fördelas så att de, utöver innevarande budgetår, också ger effekt i närtid vad avser förstärkningar av civilt försvar.

Det är samtidigt av mycket stor betydelse att dessa nödvändiga snabba insatser med åtgärder så långt möjligt också lägger en god grund för hur tillkommande budgetmedel de närmaste budgetåren kan användas med god effekt vad avser att nå de mer långsiktigt satta målen för totalförsvaret i stort och för det civila försvaret inom detta.

Det bör också inledningsvis erinras om att 2 § i lagen (1992:1403) om totalförsvar nu gör det möjligt för olika aktörer att även vid fredstida kriser utnyttja resurser som planerats för utnyttjande inom totalförsvaret under höjd beredskap. Regeringen är medveten om detta och anger också i det ovan refererade pressmeddelandet att satsningarna har effekt även inom den fredstida krisberedskapen. Detta innebär att ett kraftigt förstärkt civilt försvar inom olika samhällsområden, som nu förutses, också skapar förutsättningar för en påtagligt förstärkt krisberedskap även vid fredstida kriser utan att beredskapen för krig har höjts.

Hur ska ytterligare nödvändiga budgetmedel utnyttjas effektivt i närtid?

Som framgått av den nyss gjorda redogörelsen är det av stor vikt att planeringen för civilt försvar snabbt får en sådan inriktning och stadga att budgetmedel med hög säkerhet når till områden som uppvisar påtagliga brister och behöver förstärkas i närtid. De ovan angivna personella satsningarna är därför av stor

betydelse för att åstadkomma gott underlag för framtida inriktning av budgetsatsningar.

Frågan gäller alltså hur tillkommande budgetmedel bör utnyttjas i närtid för att åstadkomma påtagliga förbättringar av krigsberedskapen inom detta område av totalförsvaret. För det civila försvaret är behovsbilden dock oklar i ekonomiska termer och dessa frågor har inte analyserats mer i detalj inom ramen för SES-projektet. Däremot gjordes inom ramen för KV-21 en del analyser av dessa behov.

Vidare konstaterades i studien ”Har vi råd med ett civilt försvar” att det föreligger ett behov av mycket stora investeringar i närtid (en s.k. ”puckel”) vilka sedan efter en uppbyggnadsfas kan plana ut och inriktas mot ett behov av vidmakthållande på en viss nivå.

De områden som nu måste prioriteras, trots att de organisatoriska förutsättningarna för väl övervägda prioriteringar ännu inte kommit på plats, bör stämma överens med de övergripande mål som statsmakterna ställt upp för den civila delen av totalförsvaret och som tidigare berörts; d.v.s. skydd av civilbefolkningen, upprätthållande av de viktigaste samhällsfunktionerna samt ge stöd till Försvarsmakten.

Hur de mer betydelsefulla inriktningarna av budgetmedel bör utnyttjas de närmaste åren för att både svara upp mot målen för civilt försvar, men samtidigt också lägga grunden till hur civilt försvar bör fungera med förstärkta ramar åren framöver, berörs därför här endast översiktligt då de inte varit föremål för mer ingående analyser inom SES-projektet.

Särskilt viktigt i närtid är naturligtvis att de behov som Försvarsmakten är mest beroende av för sin operativa verksamhet kan mötas, så att Försvarsmaktens avskräckande och därmed krigsavhållande förmåga kan ökas redan i närtid. Detta har att göra med hur det civila försvaret bäst kan stödja det militära försvarets operativa verksamhet om det skulle bli nödvändigt att sätta in svenska stridskrafter till försvar av vårt land eller till stöd för någon nation i vårt närområde. Dessa behovsområden har pekats ut i flera viktiga dokument under de senaste åren av statsmakterna och det är nu av synnerlig betydelse att dessa områden prioriteras.

Samtidigt måste rent civila behov inom olika samhällsområden inför krig nu också söka bemästras. Kan förmågehöjningar åstadkommas inom dessa områden ökar naturligtvis även förmågan att i viktiga avseenden - men dock inte alla - skydda civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna i övrigt.

Stödet till Försvarsmakten gäller sjukvård, livsmedel, elförsörjning, transporter, telekommunikationer och drivmedel. Till detta kommer cybersäkerhet som blivit mer och mer aktuellt p.g.a. cyberattacker från främmande makt mot olika funktioner i samhället. Ett mindre inledande steg har tagits av regeringen i vårändringsbudgeten 2022.

Observerade påtagliga brister inom viktiga civila samhällsverksamheter relaterar naturligtvis till Försvarsmaktens behov i olika avseenden och ger

negativa effekter på Försvarsmaktens operativa förmåga. Det gäller alltså att beakta vilka områden som genom förstärkningar både kan stödja det militära försvaret och även ge ökad styrka åt det civila försvaret.

De personalförstärkningar som berördes ovan , avser inte minst kompetens för att i närtid kunna genomföra en beredskapsplanläggning som måste ske mot en hotbild som bygger på de senaste erfarenheterna från kriget i Ukraina, och inte minst det ryska sättet att urskillningslöst angripa civila mål. Denna krigföring har i Ukraina lett till omfattande flykt av civila, stort skadeutfall på civila mål, inklusive sjukhus, bostadshus etcetera samt stort skadeutfall på människor med komplicerade och svårbehandlade skadepanoraman.

Det är med hänsyn till den hotbild som den ryska aggressionen mot Ukraina visar upp inte uteslutet att krigshandlingar som kan komma att ske även på svenskt område genomförs med motsvarande brutala krigföringsmetoder mot civilbefolkningen.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att göra en bedömning av vilka behov inom civilt försvar som i omedelbar närtid behöver mötas. Här görs därför bedömningen att nu avdelade budgetmedel som avser skydd av civilbefolkningen i första hand bör inriktas på att åstadkomma en beredskapsplanering inom det civila försvaret för skydd av civilbefolkningen.

Det gäller inventering av alla former av skydd (skyddsrum, skyddade utrymmen, alarmeringssystem etcetera), information till medborgarna om dessa skyddsmöjligheter, planering för utrymning av vissa särskilt utsatta områden, planering för mottagande av flyende, samt planering för sjukvård med avsevärt ökat skadeutfall än det sjukvården normalt är dimensionerad för.

Inom befolkningsskyddsområdet borde inför nästa budgetår och åren därefter en planering påbörjas som innebär att skyddsrumsbyggande i flerfamiljshus återupptas i de områden i landet som bedöms kunna bli mest utsatta. Detta är förenat med betydande kostnader och kommer under många år framöver att belasta byggkostnader för flerfamiljshus. Hur fördelningen av dessa kostnader ska ske är f.n. oklart men staten torde inte kunna undgå att få bära en del av dessa kostnader.

En fungerande sjukvård och hög överlevnadsförmåga är en förutsättning för att Sverige ska klara de militära och civila utmaningarna i kris och krig. Det är också en förutsättning för hög försvarsvilja och hög motståndskraft hos den enskilde Den svenska sjukvården har under pandemin visat förmåga till flexibilitet och omställning. Under pandemin kunde resurser flyttas från operation till intensivvård, men i en krigssituation behövs både bemannade operationssalar och bemannad intensivvårdskapacitet för många skadade civila och soldater under lång tid. Den svenska sjukvården saknar kapacitet för detta.

På kort och medellång sikt måste därför förbättrad sjukvårdsberedskap i form av sjukvårdspersonal med kompetens i katastrofmedicin och krigskirurgi, sjukvårdsmateriel, mediciner, lämpade sjukvårdslokaler, iordningsställande av alternativa vårdplatser samt förutsättningar att med civilplikt inkalla utbildad

sjukvårdspersonal vara en viktig satsning som kan ge god effekt i närtid. Behovet av att förstärka sjukvården har behandlats av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2022:6), som Akademien avgett remissvar över.

Försvarsmakten planerar för en kraftig utökning av sina sjukvårdsresurser i relation till de nya förutsättningarna om krig på eget territorium, större krigsorganisation och understöd av allierade förband. Den civila sjukvården planerar också för tillskott av kapacitet mot bakgrund av olika utredningsförslag. Sjuktransporter kommer att vara problematiska. Sjukvårdsfrågan behöver lösas med ett militärt och civilt logistiskt helhetsperspektiv.

Inom många områden som inryms inom verksamheter som hör till civilt försvar är tillgång på personal med rätt utbildning och erfarenhet av helt avgörande betydelse för att verksamheterna ska kunna fungera effektivt och med hög uthållighet vid höjd beredskap. Personalbehoven inom de områden som utpekats av Strukturutredningen (d.v.s. i första hand de s.k. sektorerna) är således de som från totalförsvarets utgångspunkter är de viktigaste områden som nu från personalförsörjningssynpunkt måste säkerställas i närtid.

Detta bör ske genom att behoven snabbt kan identifieras inom sektorerna.

Detta kräver att beslut om sektorsansvar enligt Strukturutredningens förslag nu genomförs i enlighet med regeringens beslut den 18 maj och införs snarast. Pliktlagstiftningen måste tillämpas fullt ut vad gäller behov av civilpliktiga och tillämpning av tjänsteplikt för att säkerställa att personal finns tillgänglig vid höjd beredskap. Regeringen bör således snarast sätta civilplikten i kraft igen.

Aktualisering av civilplikt har varit föremål för diskussion mellan de politiska partierna senast i samband med försvarsbeslutet 2020. Sammantaget får de olika höjda ambitionerna inom civilt försvar och de satsningar som avses åren framöver en sådan inverkan på många delar av det civila försvarets verksamheter. Det torde därför vara nödvändigt att nu införa civilplikt för några samhällsområden som är särskilt sårbara vad gäller personalförsörjning. Det kan förutom olika primärkommunala verksamheter gälla sjukvård, reparationsarbeten för våra kraftledningssystem, transportväsendet i stort med flera områden.

Förutom sjukvården, som redan i fredstid uppvisar resursbristproblem vad gäller olika personalkategorier, utgör även den kommunala räddningstjänsten ett område som är i behov av extra personal med plikt. Den kommunala räddningstjänsten är inte rustad för de behov som krigstida räddningstjänst kan kräva, särskilt i våra storstadsområden. I tidigare nämnda skrift ”Sverige värt att skyddas” föreslogs ett införande av statliga räddningskårer på högre regional nivå. Ett återupprättande av dessa tidigare organiserade statliga räddningskårerna med personalförsörjning genom civilplikt och fredstida utbildning och övning samt förrådshållning av nödvändiga fordon och materiel, bör därför snarast övervägas för att åstadkomma möjligheter till större samlade räddningsinsatser när tätbebyggda områden utsätts för omfattande artilleri- raket- eller bombangrepp

Det bör här observeras att en sådan upprustning av räddningstjänsten påtagligt kommer även den fredstida krisberedskapen tillgodo.

Ett införande av plikt medför naturligtvis ökande kostnader för uttagning, utbildning och tjänstgöring under fredstid, men innebär också en påtaglig förstärkning av fredstida möjligheter att förstärka samhället vid kriser i fredstid.

Energisystemen i Sverige, och i Europa, är känsliga för störningar redan i fredstid. Ett särskilt viktigt område inom civilt försvar i stort, och inte minst vad gäller stöd till Försvarsmakten, är energiförsörjning i vid bemärkelse och då även innefattande drivmedel. Ukrainakriget har dramatiskt och snabbt kommit att medföra en omläggning av väsentliga delar av energipolitiken i hela EU med det övergripande syftet att radikalt minska beroendet av rysk olja och gas. Hela frågan om energiförsörjning har i och med Ukrainakriget därför kommit att bli en omedelbar strategisk fråga för hela EU.

Inte minst är den tyska omläggningen av politiken inom detta område av central betydelse, både för Tyskland och för hela EU. Tyskland gör sig nu successivt mindre beroende av import av dessa energiformer från Ryssland och strävar kanske t.o.m. efter att återgå till en betydande andel kärnkraft i sin energiförsörjning, något som Frankrike redan sett som den kanske enda möjliga vägen att klara energiförsörjningen och samtidigt söka klara klimatmålen enligt Parisavtalet.

Förhållandena inom energimarknaderna i Europa kan därför under lång tid kraftigt förändra priserna på elektricitet, drivmedel etcetera och i förlängningen också medföra avsevärt högre levnadskostnader för befolkningarna och stegrade produktionskostnader för näringslivet i stort.

En effekt av detta kan bli att regeringarna i EU tvingas att återupprätta kärnkraften som en nödvändig del av en energimix som kan hålla priserna på energi, särskilt elektricitet, nere. Detta kan möjligen på några års sikt leda till att mindre och mer moderna kärnkraftverk introduceras i hela EU för att klara elektricitetsbehoven, vilka hela tiden växer. Men under en flera år lång övergångstid kommer sannolikt priset på el och drivmedel att ligga förhållandevis högt. Snabb introduktion av vindkraft, solceller, biogas, batterier, effektivare bensin- och dieselmotorer, luft-värmepumpar med mera kan råda bot på en del av de problem som nu föreståt på energimarknaderna, men det kommer inte att undgå att prisbilderna på olika slag av energi kommer att bli tydligt högre under många år framöver än dem flertalet länder i EU varit vana vid.

Elförsörjningen är, mot bakgrund av denna problematiska bild, till detta också en av de mest vitala delarna av totalförsvaret. Snart sagt alla verksamheter är i behov av säker eltillförsel. Elsystemet i vårt land var tidigare tillräckligt för vårt behov, men är inte så idag. Det starkt it-utvecklade samhälle som Sverige blivit är beroende av fungerande elektricitet för alla ekonomiska och sociala verksamheter.

Vårt elnät är ytterligt sårbart för olika typer av militära angrepp men även för sabotage. Förutom utbyggnad av stamnätet måste sårbarheten i elnätet minska och

det är av stor betydelse att det kan gå att reparera skadade delar av nätet på kort tid. Särskilda reparationsresurser behöver därför utbildas i fredstid med civilplikt, så som var fallet under det kalla kriget.

Vår elförsörjning är påtagligt sårbar redan som det är idag. En ökad satsning på mobila kraftaggregat och lagring av dieselbränsle kan vara ett sätt att möta behov inom såväl civilt som militärt försvar. Kraftaggregat kan vara ett sätt att också söka möta behov av laddning av batteridrivna fordon. En snabbt ökad drivmedelslagring skulle också öka uthållighet inom både civilt och militärt försvar.

Resurser för att utbilda och öva viktiga samhällssektorer, såsom ökad sjukvårdsbelastning, samhällsviktiga transporter, utrymningsverksamhet, kraftig belastning på kommunal räddningstjänst till exempel i form av omfattande bombskador, flyktingmottagning, cybersäkerhet, ledningsstrukturer (myndigheter, regioner och kommuner i samverkan med viktiga företag), bedöms vara viktiga insatser som kan ge ökad effekt på kort sikt. Utbildning och inte minst övningsverksamhet ger goda tillfällen att analysera styrka och svagheter inom olika viktiga samhällsverksamheter och incitament till förbättringar.

En ökad planering av livsmedelsförsörjning under höjd beredskap måste nu komma till stånd i samverkan med hela livsmedelssektorn, något som i hög grad också gäller försörjning med livsmedel till Försvarsmakten. En förstärkning av vår livsmedelsberedskap - inklusive vattenförsörjningen - är ett viktigt område att satsa på i syfte att förhindra hamstringstendenser etcetera. På lite sikt måste åtgärder inom jordbruksproduktion vidtas som leder till att vårt land kan upprätthålla en egen självförsörjningsgrad som ligger avsevärt högre än den nuvarande på ca 50%. En nivå som innebär ca 70–75 % självförsörjningsgrad ter sig rimlig att sträva mot.

Ett sätt att möta sårbarheter inom olika tekniskt avancerade system kan vara att söka minimera behoven av till exempel import av halvledare genom att stödja upphandling av vissa strategiska produkter och kunna åstadkomma inhemsk produktion och viss lagring av sådana produkter i närtid.

Eftersom olika tekniskt avancerade system inom olika samhällssektorer kan komma att utsättas för angrepp av olika slag är det av stor betydelse att insatsvaror och reparationsresurser snabbt kan åstadkomma uthållighet i våra viktiga system.

Vid en större konflikt som drar in vårt land i säkerhetspolitisk kris måste det tas som utgångspunkt att främmande makt kommer att söka störa samhällsordningen på olika sätt. Det kan samtidigt också konstateras att vårt polisväsende under lång tid varit underbemannat. Som föreslogs redan i Akademiens projekt KV 21 bör polismyndigheten förstärkas genom att beredskapspolisorganisationen återinförs och ges möjligheter att kunna utnyttjas även i fredstid vid allvarliga händelser.

De senaste åren har olika oroshärdar i världen utlöst omfattande flyktingströmmar som även lett till att vårt land blivit mottagarland för stora grupper av människor som är på flykt. Det ryska angreppskriget mot Ukraina har

utlöst en omfattande flyktingvåg som söker sig till olika västeuropeiska länder. Vi måste därför inrikta oss på att en stor flyktingvåg från Ukraina blir en realitet även om den just nu synes vara i avtagande och fler och fler ukrainare återvänder. Det kan även kan gälla flyktingar från ett alltmer auktoritärt och repressivt Ryssland och i värsta fall även från andra grannländer till oss. Det svenska Migrationsverket bedömer att ca 200 000 ukrainska flyktingar kan komma att söka sig till Sverige i närtid.

De stora vågorna av flyktingar som har sin grund i de konflikter som utspelas runt om i världen kan under många år framöver bli ett väsentligt och dramatiskt inslag i krishanteringen i vårt land. Av detta skäl behöver den kommunala flyktingmottagningskapaciteten rustas upp. Det gäller frågor om boende, livsmedels- och vattenförsörjning, kläder, etcetera; resursfrågor vars lösningar självfallet i olika hänseenden också stärker det civila försvaret generellt på lokal nivå. Det kommunala skolväsendet måste göra sig berett på att ta emot stora grupper skolbarn i olika ålderslägen som inte behärskar svenska (men kanske i viss mån engelska). De vuxna ukrainare som flytt hit är i detta läge främst kvinnor och barn. För dem som tar emot dem är det av vikt att snabbt få klart för sig vilka kompetenser dessa kvinnor har och söka bereda dem plats i olika verksamheter, till exempel introduktionsverksamhet i skolorna, inom hälso- och sjukvård o.s.v. Beroende på krigsutvecklingen och hur kriget slutar kommer de flyende att stanna kortare eller längre tid.

Finansiering av behoven inom civilt försvar på längre sikt och avsaknad av underlag för beslut om detta

Flera olika utredningar har behandlat och behandlar frågor om näringslivets medverkan i totalförsvaret och hur vår sårbara försörjningssäkerhet kan bemästras. Dessa frågeställningar måste finna lösningar i närtid då de har den största betydelse för hur civilt försvar kan nå sina mål och inte minst ge stöd till Försvarsmakten.

Dessa lösningar kan inte skjutas på framtiden utan kräver insatser inom ramen för civilt försvar i närtid. Finansiering av dessa insatser kan ske på olika sätt vad gäller civilt försvar till skillnad från militärt försvar, där det senare i stort sett uteslutande finansieras över statsbudgeten. Statsmakterna kan, utöver skattefinansiering och eventuellt avgifter av olika slag, välja olika andra finansieringsformer för civilt försvar. Dessa senare är inte minst beroende av hur avtalsformer och övriga relationer med det privata näringslivet kan komma att gestaltas vad avser näringslivets medverkan, dels i fredstid vid beredskapsuppbyggnaden av den civila delen av totalförsvaret, dels verksamhet under höjd beredskap och krig då olika beredskapsförfattningar trätt i kraft och den s.k. beredskapskrediten kan utnyttjas.

I en bilaga till detta avsnitt i antologin presenteras ett utkast till möjliga hanteringar av näringslivets ”uppkoppling” mot den offentliga ansvarsstrukturen så som den föreslagits i Strukturutredningen. Utkastet diskuterades inför ett möte som medlemmar i avdelning V i akademien hade i mars 2022 med regeringens särskilda utredare f.d. generaldirektören Birgitta Böhlin som utreder frågor om nationell samordning av försörjningsberedskapen, innefattande bl.a. principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Se regeringens Dir 2021:65.

Vad som krävs ekonomiskt inom den civila delen av totalförsvaret för att bemästra försörjningsproblemen i stort är svårbedömt, men det bedömdes (mot bakgrund av erfarenheter från Finland) att det kapitaliserade värdet av resurser inom civilt försvar behöver uppgå till minst 20 miljarder SEK, innefattande inte minst lageruppbyggnad av viktiga varugrupper. En sådan uppbyggnad kräver minst en fördubbling av hittills avsatta medel (från 4.2 miljarder SEK till ca 10 miljarder SEK årligen) för att kunna bygga upp tillräcklig uthållighet inom flera olika samhällssektorer. Dessa budgetmedel är främst inriktade på att komma över den ”puckel” av investeringar av olika slag som behövs i närtid. Bristerna i försörjningssäkerhet och uthållighet inom stora delar av viktiga samhällsverksamheter är nämligen omfattande och kräver insatser i närtid och under flera år framöver med betydande belopp, inte minst också för att ett snabbt växande militärt försvar också kommer att kräva betydande och ökande stöd från den civila delen av totalförsvaret.

På längre sikt görs här bedömningen att civilt försvar kan behöva disponera en civil ram som årligen omfattar minst ca 6 miljarder SEK. Summan är dock i hög grad beroende av hur relationerna med näringslivet kan komma att gestalta sig vad gäller kostnader för civilt försvar.

Försvarsvilja och motståndsanda

Sammanhanget mellan befolkningens försvarsvilja i stort och den enskildes vilja och förmåga att delta i totalförsvaret - dennes motståndsanda - och de förutsättningar som samhället kan erbjuda - med frivillighet eller med plikt - för deltagande i landets totalförsvar är nu av största betydelse att uppmärksamma. Akademien uppmärksammade dessa viktiga delar av totalförsvaret i sitt remissvar på utredningen om inrättande av en ny myndighet för psykologiskt försvar. Erfarenheterna så långt från kriget i Ukraina visar entydigt på den breda försvarsviljans betydelse för ett lands motståndskraft mot militärt våld utifrån.

Under mycket lång tid kommer flyktingar från Ukraina att på olika sätt sätta sin prägel på opinionsbildningen om kriget i Ukraina och därför påverka även den svenska opinionen om detta krig. Det kan inte uteslutas att denna opinionsbildning kan få effekter på våra relationer med Ryssland. Särskilt om Rysslands retorik

fortsätter med olika typer av hot riktade mot oss och fokuserar på den mot Ryssland ”fientliga” opinion som de ukrainska flyktingarna representerar kan svensk opinion bli starkt påverkad att solidarisera sig än mer med Ukrainas folk. Försvarsviljan och motståndsandan kan mot en sådan bakgrund kraftigt växa i opinionen.

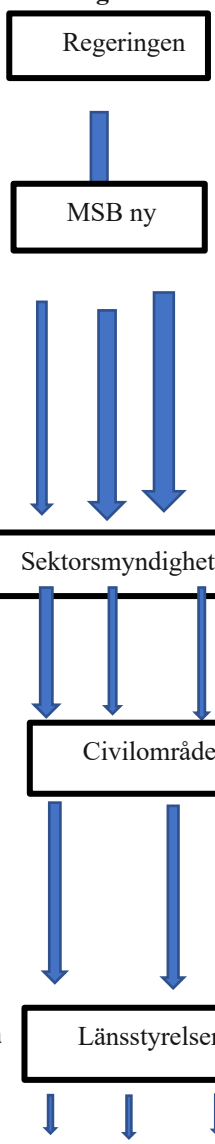
En viktig del av dessa aspekter på försvarsvilja och motståndsanda, liksom totalförsvarets folkförankring, är att statsmakterna nu snabbt måste kunna erbjuda utbildning och tjänstgöring för att visa befolkningen att den enskildes insats är av stor betydelse för landets försvar i stort och för landets säkerhet. De frivilliga försvarsorganisationernas förutsättningar att kunna erbjuda utbildnings- och övningsverksamhet måste därför förstärkas i syfte att höja ambitionerna att nå högre krigsplaceringsnivåer efter avslutade utbildningar. Detta kräver fortgående insatser i statsbudgeten under åren framöver, inte minst mot bakgrund av att rekryteringen till de frivilliga försvarsorganisationerna under kort tid kraftigt ökat.

Om höjd beredskap inträder måste alla medborgare veta var de är skyldiga att tjänstgöra så långt som de har psykiska och fysiska förutsättningar för det med värnplikt, civilplikt eller tjänsteplikt, om de inte binds till exempel av ansvar för minderåriga eller anförvanter. Tjänsteplikten bör utnyttjas så långt möjligt där någon ska fortsätta med ordinarie arbetsuppgifter på sin arbetsplats. En ordnad tjänstgöringsskyldighet under höjd beredskap och förberedelser för det i fredstid i form av utbildning och övning utgör en av de viktigaste faktorerna för att kunna tillvarata försvarsvilja och motståndsanda, samtidigt manifestera befolkningens vilja att stå emot yttre hot samt skapa betydande effekt i hela totalförsvaret.

För att den nu beskrivna ambitionen ska nås krävs att personalbehoven snarast identifieras inom totalförsvarets viktiga sektorsområden och att pliktlagstiftningen snabbt och med god effekt tillsammans med ökade resurser för de frivilliga försvarsorganisationerna snarast kan utnyttjas i sin helhet för att ge medborgarna individuell möjlighet att på stor bredd delta i landets försvar.

Möjliga lösningar på ansvar för avtal med näringslivet inom området civilt försvar

1. Struktur som försörjningsambitioner ska inrymmas i förutsatt att förslagen i Strukturutredningen i stort antas



civilt ansvar för planering inom hela området civilt försvar.

Budget som inom totalförsvar tydligt urskiljer försvar och satsningar inom respektive sektor

Denna myndighet förutsätts ha ett sammanhållet

Prioritering och budgetfördelning inom hela civilt försvar på nationell nivå. Nationella avtal med näringslivet.

Dessa förutsätts ha planerings- prioriterings- och budgeteringsansvar för verksamheter inom respektive sektor. Nationella avtal med näringslivet inom respektive sektor.

Dessa förutsätts ha fått ett delegerat ansvar från respektive sektor att planera och budgetera inom Geografiskt bundna områdesvisa avtal med näringslivet.

Delegerade ansvarsområden från civilområdena d gäller avtal med näringslivet.

Kommunerna förutsätts få utrymme att kunna Kommuner **ingå lokala avtal med lokalt näringsliv.**

2. Finansieringsprinciper

a) över statsbudgeten via MSB ny och sektorsmyndigheter och därefter via avtal

b) företagen får ta ut avgifter inom vissa områden (lagringskostnader t.ex.)

c) kombinationer av statsbudgetkostnader och avgifter

d) kostnader för extra krigsplacerad personal och hur hantera plikt?

3. Planeringsformer

Regeringen ger övergripande inriktning i anvisningar

MSB ny bryter ner regeringens anvisningar så att de blir hanterbara för respektive sektor. Här bör Försvarsmaktens behov vägas in i dialog med Försvarsmakten.

Sektorerna planerar för behoven inom respektive sektor. Här krävs omfattande dialog och samverkan mellan sektorerna då det ofta finns ömsesidiga beroendeförhållanden. Dialoger med olika branscher och företag inför avtalsskrivningar.

Slutliga behov för Försvarsmakten konkretiseras.

Civilområdenas planering knyts upp geografiskt mot sektorsinriktningar. Här måste regionernas planering styras mot civilområdenas inriktningar (sjukvård och transporter till exempel) och Försvarsmaktens behov inom olika operativa riktningar. Mer konkretiserade avtal med näringslivet geografiskt bundet.

Länsstyrelsernas planering ihop med kommunernas måste följa civilområdets inriktning och prioritering. Konkretiserade avtal med näringslivet geografiskt bundna.

4. Planeringsformerna måste styras upp i en förordning utfärdad av regeringen.

Enhetlig nomenklatur och uppställningsform genom hela systemet.

Tydligt ansvar för planering och genomförande i hela systemet

Ansvar för utbildning och övningsverksamhet

Slutsatser om prioriterade samarbeten, inklusive Nato-frågan

Informationssamhället skapar nya problem men också nya möjligheter. I vårt delprojekt *cyber* konstaterar vi att det krävs en mera allmänt förankrad kunskap om detta.

Det inkluderar behovet av att ge våra beslutsfattare en mer aktuell och relevant information. Inget land kan idag åstadkomma detta ensamt. Gång på gång konstaterar vi i vårt *säkerhetspolitiska delprojekt* att stora misstag gjorts i lägesbedömningar som sammanhänger med outvecklad datainhämtning och dataanalys (vilket gör AI viktigt), otillräckliga teoretiska analysmodeller, felaktiga antaganden om trender och utvecklingstendenser, kortsiktiga inrikespolitiska hänsynstaganden men också alltför lite kunskap om och samarbete och åsiktsutbyte med andra.

För att klara dessa utmaningar i informationssamhället har Sverige endast en möjlig väg framåt: *ett nära samarbete* inom EU och med våra övriga europeiska och transatlantiska partners i Nato. De kanaler till Ryssland och Kina som multilateralt samarbete inom FN, OSSE, Europarådet m fl institutioner på nytt i framtiden kan komma att ge måste så långt möjligt hållas öppna för Sverige, och då främst genom EU. Den information och förmåga till lägesbedömning som europasamarbetet redan har givit Sverige är ovärderlig. Det gäller också möjligheterna att i nära samverkan utveckla vårt utnyttjande av ny teknik, inklusive i rymden – vilket också konstaterats av våra delprojekt om luften som arena och cyber som teknik.

Eftersom våra personella och andra resurser är ändliga måste vi noggrant analysera vad som prioriteras i termer av samarbeten. Vi kan inte göra allt tillsammans med alla även om många typer av samarbetsformer ger en bild av Sverige och hela Norden som väl inbäddat i den västliga intressegemenskapen.

Våra säkerhetspolitiska och militära delprojekt kommer från delvis olika utgångspunkter till ett centralt resultat.

När det gäller vårt militära försvar utgör vår egen förmåga tillsammans med Finlands och även Norges försvar den nödvändiga förutsättningen som dock kan bli tillräcklig endast med hjälp av den fortsatt oundgängliga livlinan västerut. Den torde nu vara säkerställd genom ett framtida medlemskap i Nato liksom samordningen av Sveriges, Norges och Finlands försvarsmakter inom ramen för Natos operativa planering för försvaret av Nordeuropa.

Det är en stor nackdel att Storbritannien har lämnat samarbetet inom EU och Sverige måste med kraft bidra till att kompensera detta både inom EU och i direkt samarbete med våra brittiska partners. En andra ännu större utmaning är att hantera de politiska förändringar som ständigt sker i det demokratiska samhället i USA.

Trots allt som händer där kommer livlinan till USA att vara fundamental för svensk och europeisk säkerhet.

Vår säkerhetspolitiska delstudie konstaterar – redan innan ett Nato-medlemskap blev aktuellt - att det bästa sättet att utveckla samarbetet med USA och Storbritannien militärt är att på den nordiska nivån verka för en *dynamisk komplementaritet* där den gemensamma helheten inte minst från ett ryskt perspektiv uppfattas som långt större än delarna.

Viktiga steg har redan tagits genom det bilaterala samarbetet med Finland som understöds av ett trilateralt samarbetsavtal mellan Sverige, Finland och USA. Vidare steg tas nu för att bredda det nordiska militära samarbetet trilateralt med Norge och Finland. Samarbetet inte minst inom ramen för den brittiskledda *Joint Expeditionary Force* som inkluderar både Norden, Baltikum och Nederländerna är under utveckling. Dessa samarbeten sker naturligen inom ramen för Natomedlemskapet men ges således en tydlig nordeuropeisk profil.

Både delprojekten Mark och Luft/Rymd har identifierat ytterligare möjligheter till konstruktiv arbetsfördelning inte minst på Nordkalotten, där norska, svenska och finska komparativa fördelar kan utnyttjas. Det innebär ökat ömsesidigt beroende, en dynamisk komplementaritet, som är nödvändig för att skapa trovärdig avskräckning på den nordiska nivån.

Samarbeten och solidaritet kommer med nödvändighet att utformas med ett betydande mått av *asymmetri*. Ett exempel på detta utgörs av den svenska solidariteten med Frankrike efter terrorattackerna där som tog sig uttryck i samarbetet i Mali. I en bredare mening innebär den västliga intresse- och värdegemenskapen också att svar på aggression i ett sammanhang kan komma att mötas på annat håll och i en annan dimension där angriparen är särskilt sårbar. Detta är i sig ett sätt att förstärka avskräckningen.

Genom det omfattande försvarssamarbete som nu bedrivs spinns ett nät av beroenden och förtroende mellan deltagande länder och personer, det sista inte minst viktigt – ett nät i vilket säkerhets- och försvarspolitiska frågor, utmaningar och problem kan fångas upp och hanteras.

Försvarssamarbetet som vi nu bedriver med ett antal stater i Europa och med USA tjänar ytterst syftet att säkra att Sveriges säkerhetspolitiska mål kan nås; att *bevara och försvara vår frihet och vårt oberoende.* Det är därför som det militära försvaret samarbetar med andra länders försvarsmakter och organisationer (EU, Nato m.fl.) och i övrigt där det gynnar oss.

Samarbetena sker främst med Nato, USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och våra nordiska grannar, där det konkreta operativa samarbetet med Finlands försvarsmakt kommit längst. Det är samarbeten som för svensk del redan före den 24 februari 2022 gick utöver det kalla krigets ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”. Såsom framhölls i den säkerhetspolitiska delrapporten har det nordiska försvarssamarbetet särskilt fr o m år 2014 utvecklats på

säkerhetspolitiska grunder och parallellt med en fortlöpande integration mellan detta samarbete och västliga försvarsstrukturer.

På franskt initiativ har nu inom den Europeiska unionen utarbetats och i mars 2022 antagits ett dokument benämnt ”Den strategiska Kompassen”. ”Kompassen” tillhandahåller operativa riktlinjer för att EU ska kunna bli en starkare säkerhetsleverantör och en mer ansvarsfull och pålitlig partner, nämligen när det gäller att svara på externa kriser, som nu kriget i Ukraina, bygga externa samarbetspartners kapacitet och skydda unionen och dess medborgare. Med den strategiska kompassen kommer medlemsstaterna att fastställa en gemensam strategisk vision för EU: s säkerhet och försvar för de närmaste 5–10 åren som bygger på en gemensam bedömning av de hot och utmaningar vi står inför.

Som föreslagits till medlemsstaterna kommer den strategiska kompassen att fastställa politiska riktlinjer, särskilda mål och mål i fyra arbetssträngar:

(1) Agerande: Vi behöver ett EU som kan agera snabbt och robust när en kris utbryter, med partners om möjligt och ensam vid behov;

(2) Säkerhet: Vi måste förbättra vår förmåga att förutse hot, garantera säker tillgång till Strategiska domäner och skydda våra medborgare;

(3) Investeringar: Vi måste investera mer och bättre i kapacitet och innovativ teknik, fylla i strategiska luckor och minska tekniska och industriella beroenden;

(4) Partner: Vi måste stärka vårt samarbete med partners för att ta itu med gemensamma hot och utmaningar.

Dessa fyra strängar är sammankopplade. Den strategiska kompassen är en guide för åtgärder. Den siktar framåt mot konkreta åtgärder med tidslinjer för att mäta våra framsteg i genomförandet.

Strategidimensionen

När SES-projektet inleddes ingick det i planen att ge synpunkter på den svenska nationella säkerhetsstrategin som förväntades uppdateras efter 5 år. Mot bakgrund av den händelseutveckling som inträffat under perioden därefter så framstår denna uppgift som långt mera komplicerad och krävande än vad som inledningsvis kunde förutses. Behovet nu är i första hand full kongruens med Natos strategiska koncept som väntas antas i juni 2022, med EU:s strategiska kompass och med EU:s interna säkerhetsstrategi.

Att den nationella säkerhetsstrategin bör uppdateras följer av det enkla konstaterandet att den dels i viktiga avseenden (jfr pandemin) inte implementerats, dels intresseanmälan om medlemskap i Nato. Sverige behöver ses i en bredare säkerhetspolitisk kontext, som också inkluderar inrikespolitiken, i sin revidering av landets säkerhetsstrategi. Strategin i sig måste säkerställa att den står i nära relation till de nordiska ländernas och Natos samt inte minst Europas. Först då bygger vi gemensam trovärdighet och en dynamisk komplementaritet, både vad avser avskräckning och samarbeten.

Detta ställer stora krav på en omorientering av den svenska officiella linjen i och med medlemskapet i Nato. Natos strategiska koncept som ska fastställas i juni 2022 kan väntas innehålla en utomordentligt tydlig markering mot Ryssland inte minst till följd av Ukrainakriget, men också en tydlig markering mot Kina. Den kommer fortsättningsvis med mycket stor sannolikhet vitsorda att Natos försvar bygger på en sammansättning av kärnvapen, konventionella vapen och missilförsvar.

Det är nödvändigt för Sverige att ansluta sig till Natos övergripande synsätt på internationell säkerhet. Detta är kravet på interoperabilitet på den högsta strategiska nivån. Därtill kommer beredskapen att bidra till militär insatsstyrka inom EU och fortsatt öka bidraget till EU:s militära biståndsprogram.

Allt detta gör att en framskrivning av den nationella säkerhets strategin från 2017 knappast är en trovärdig metod. För att den nya säkerhetsstrategin ska kunna implementeras och leda till en kraftigt ökad svensk försvarsvilja på bredden krävs att den är förankrad och väl känd för allmänheten och för dem som ska genomföra strategin. De konsultationer som hittills har genomförts om strategin får anses vara helt otillräckliga. Ett omtag måste göras under hösten 2022 i form av en brett upplagd offentlig konsultation om den nya strategin. Processen för att utveckla och implementera strategin kräver tydlighet i relationen mellan vision och genomförande.

Beslutsdimensionen

Det kan ifrågasättas om den svenska förvaltningsmodellen svarar upp mot de krav som existentiell krishantering ställer.

I ett läge då faktiska beslut av enorm räckvidd fattas i krislägen när bara stats eller regeringschefer är närvarande i rummet krävs sannolikt ett helt annat stöd än vad den svenska regeringschefen haft till sitt förfogande allt sedan 50- talet med en statsrådsberedning bestående av ett fåtal personer.

Det är naturligt att regeringschefen i ett politiskt system som det svenska söker delegera ansvar så långt möjligt för att få tid och möjlighet att fokusera på de övergripande politiska utmaningarna. Handlingskraven i en existentiell kris är emellertid i hög grad annorlunda än i normalsituationen:

- Regeringen behöver kunna diagnostisera hot mot svensk säkerhet på distans, inte bara i närområdet. Lägesbilden måste kunna fastställas inom högst någon dag, inte som skedde i samband med Tsunamin 2004 eller Krim-annekteringen 2014 efter ett antal dagar. Afghanistankrisen 2021 visar stora brister i både svensk och västlig förmåga att bedöma läget i en för Sverige potentiellt stor kris. För att detta ska vara möjligt krävs samarbeten utanför rikets gränser, i hög grad på europeisk nivå samtidigt som förmågan till kritiskt och självständigt tänkande måste övas. Här uppstår ett behov av en *omvänd subsidiaritetsprincip*: att ta ansvar så tidigt och så långt bort som möjligt för att minska risken för att existentiella kriser uppstår som drabbar Sverige.
- Att delegera tillämpningen av beslut till lägre nivå, i Sverige i hög grad till regioner och kommuner kan visa sig tekniskt omöjligt att göra på ett enhetligt sätt i en krissituation - såsom pandemin illustrerar. Krishantering utan föregående utveckling och övning av standardiserade svar på olika nivåer har aldrig uppfattats möjlig i det militära systemet. Frågan måste ställas varför det civila samhället inte skulle behöva tillämpa samma principer.
- Beslutssystem måste övas. Utbildning är inte enbart en fråga för de yngre. Tjänstbarhet för den äldre generationen, inklusive högre chefer, inkluderar självklart även kompetens att hantera och utnyttja de nya teknologiska hjälpmedel som med enorm hastighet successivt står till buds. Även för att klara dessa krav krävs betydande resurser som idag i hög grad saknas inom de sektorer som fokuserar på handläggning av ärenden i normalsituationen.

- Krissituationer som riskerar bli multisektoriella kräver krishanteringskompetens som i Sverige många myndigheter på olika nivåer saknar. Det är mot denna bakgrund orimligt att mitt i en kris varje region, kommun eller till och med vårdcentral måste hitta egna lösningar på akuta problem. En sådan kris måste också ledas på högre nivå än enskilda myndigheter eftersom många olika intressen måste vägas av.

Allt detta pekar först av allt i riktning mot en kraftigt förstärkt *statsrådsberedning – vilken redan aviserats av den regering som tillträdde i november 2021*. Det är viktigt att komma förbi de inrikespolitiska hinder som idag försvagar regeringschefens ställning. Han eller hon utsätts redan idag för onödigt stora påfrestningar genom bristen på understöd i realtid för ett kraftfullt agerande på olika nivåer, inklusive den europeiska i det Europeiska Rådet.

Detta pekar i sin tur vidare mot krav som ställs på det internationella samarbetet.

Flera av projektets samtalspartners har pekat på ytterligare ett tidsmässigt fönster som hotar att stängas om de politiska förutsättningarna för *transatlantiskt samarbete* på nytt skulle dramatiskt försämras. Det gäller att nu utnyttja den tid som står till buds för att permanenta detta samarbete så långt som möjligt genom långsiktiga och juridiskt bindande överenskommelser som binder samman Nordamerika med Europa. Detta hör också till bilden när beslutssystemen på internationell nivå diskuteras.

Slutligen förtjänar att påpekas att både när det gäller militär säkerhet och flödessäkerhet är *näringslivets* betydelse stor både när det gäller långsiktig forsknings- och utvecklingsverksamhet och krishantering inklusive olika former av tekniska lösningar, med Covid-19-vaccinet som särskilt tydligt exempel. Näringslivets förmåga är en del av samhällets förmåga och samarbeten mellan det offentliga och privata måste prioriteras högt även i icke-kristid. Möjligheterna att reglera förutsättningarna för näringsverksamhet internationellt ligger för svensk del särskilt tydligt på den europeiska nivån vilket ökar EU:s betydelse för svensk säkerhetspolitik ytterligare.

Vidare måste vi skapa en bättre beslutsförmåga på alla nivåer i kris än den vi fått uppleva under pandemin. Förvaltningsmodellen i nuvarande form räcker inte till utan skapar osäkerhet. Coronakommissionens slutsatser är i dessa avseenden entydiga. De är med stor sannolikhet applicerbara på andra viktiga samhällssektorer.

I utvecklingen av en bredare säkerhetspolitik, förbättrade lednings- och beslutsformer måste vi i grunden förfoga över en robust och tillgänglig totalförsvarsförmåga som kan användas tillsammans med samarbetsländer och som därmed ger en trovärdig förmåga som avhåller mot angrepp och kan hantera

kris. Att skapa ett trovärdigt och starkt samhälle inklusive militär förmåga tar tid men just nu tar det alldeles för lång tid!

Sammanfattningsvis, det Sveriges behöver är att bredda sin syn på säkerhetspolitiken med dess utmaningar och svar, utveckla sin lednings- och beslutsförmåga i kris på alla nivåer, öka hastigheten för att rusta såväl det civila som det militära försvaret och möta utmaningarna för att trygga vår flödessäkerhet i bred mening, samt ytterligare öka volymen av det militära försvaret så vi sammantaget får ett allomfattande försvar – för ett säkrare Sverige.

Våra utmaningar kräver en massiv utbildnings- och rekryteringsinsats

Den moderna världen blir allt mer komplex, sammankopplad och utmanande för svensk säkerhet. Gränsen mellan krig och fred är alltmer otydlig.

> Vi möter auktoritära aktörer som motsätter sig och utmanar den internationella ordningen genom hot, våld, desinformation, som syftar till att vinna i gråzonen utan att slåss. De utnyttjar tekniken, och expanderar sina strategier till de nya domänerna rymd och cyber.
>
> Samtidigt utmanas vi i realtid av negativa megatrender som på ett existentiellt sätt påverkar klimatet och vår hälsa och skapar möjligheter att slå ut avgörande samhällsfunktioner.

För att möta båda dessa typer av utmaningar vi måste främja integration med partners och bygga civil och militär förmåga med utnyttjande av den senaste tekniken.

Vi kan räkna med att det kommer att ske ytterligare snabba och omvälvande förändringar. För att möta dessa måste vi bli bättre på att svara på det oförutsägbara.

Vi bejakar att Försvarsmakten utvecklar sin *doktrin för gemensamma operationer* och förbättrar samordningen mellan ÖB och MSB. Samtidigt krävs samsyn och samordning inte endast inom det militära försvarets eller totalförsvarets ram. Alla delar av vårt försvar måste tränas att arbeta sömlöst tillsammans, inklusive med våra partners utomlands. Vi måste sammanföra våra människor, utrustning och information genom integration.

Det är genom detta integrerade tillvägagångssätt, som sätter användningen av teknik och människor i centrum, som vi kommer att bli smidigare och mer kapabla att svara på det okända. Men för att nå dit måste vi tänka i termer av närtid (före 2025), vilja till förändring och förmåga att fatta snabba och övergripande *beslut*

där vi lär oss av klimatkrisen och den första av många kommande pandemier i modern tid.

Vi måste tydligare inse att vår stora, ändliga och klart *gränssättande* resurs är människorna i vårt demokratiska samhälle. Pandemin har visat att pengar inte är det största problemet. Vår personal och allmänheten i stort måste få utbildning och information som gör det möjligt för dem att ta ställning till samhällets utmaningar och finna en plats där deras möjligheter att bidra till samhällets utveckling och försvar maximeras. Det erfordras en omfattande utbildningsinsats av 10 000-tals personer i olika ledande funktioner. Men det stannar inte där. Satsningar på utbildning måste också riktas till alla medborgare och börja tidigt där grundläggande frågor som är grunden för vårt lands säkerhet och förmåga att möta kriser och än värre står i fokus.

Flera av de Kungliga Akademierna, och inte minst Krigsvetenskapsakademien med sina 400 ledamöter, är en ovärderlig resurs som bör utnyttjas än mer systematiskt för att möta landets utmaningar.

Del 2: Delprojekten

(Nedan förtecknade i alfabetisk ordning.)

Delprojekt Civilt försvar

Dp Civilt försvar har drivit fyra underprojekt som så långt resulterat i fem skrifter

Underprojektet Värderingsförändringar, UP1

Aktiviteter

Projektet har bedrivits i form av två seminarier (februari 2021 och november 2021) samt utgivning av två antologier (2021 och 2022).

Projektet har engagerat ett stort antal framstående forskare och välrenommerade kunskapsprofiler inom och utom KKrVA. Sammanlagt har över tio personer medverkat med skriftliga bidrag till antologierna och anföranden vid seminarierna.

I projektet har också ingått akademiens remissvar på utredningen om inrättande av en ny myndighet för psykologiskt försvar.

Antologierna

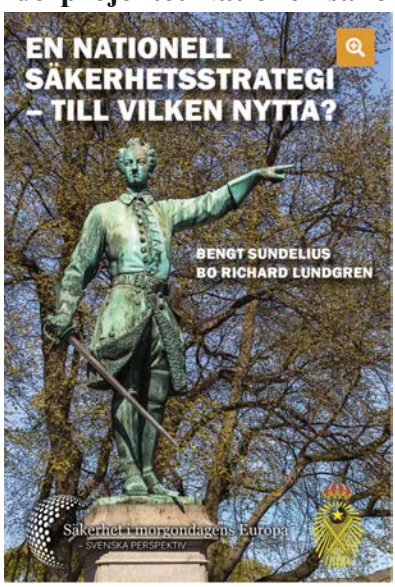
Den första antologin berörde frågor om nationalstat och nationalism, utmaningar mot den liberala demokratin, en historisk tillbakablick med fokus på Ungerns och Polens historia, vikten av vaktslående kring rättsstatsprinciper, påverkansoperationer och cyberkrig samt en analys av EU-institutionernas hållfasthet inför olika politiska påfrestningar.

Den andra antologin fokuserar på opinionsbildningens roll i olika politiska system, frågor om värde och värdering, samt den ryska synen på landets egen roll. Vidare behandlas frågor om massmedia och vikten av en fri press och fria medier samt frågor om sant och falskt och demokratiska värdegrunder. Ett avsnitt behandlar frågor om medborgarskap och migration mot bakgrund av de omfattande flyktingrörelserna i Europa under de senaste åren. Slutligen tas också upp forskning om individernas värderingar och om hur starkt individer låter sig påverkas av olika typer av information och påverkansoperationer.

Några slutsatser

- Projektet lyfter fram behovet av att inom EU söka skapa gemensamma projekt som fokuserar på behovet av att implementera synen på rättsstatsprinciperna inom ungdomsutbildningen, liksom att skapa grunder för gemensam historieforskning över nationsgränserna. Särskilt viktigt är också att EU söker finna former för att kunna bemöta den omfattande verksamhet i form av påverkansoperationer som äger rum från främst rysk sida.
- En tanke som förs fram är också att inom EU för användning inom undervisning främst på gymnasienivå söka skapa en enkel handbok för argumentationshantering vad gäller sant och falskt samt upplysa om de viktigaste punkterna där logiska felslut ofta görs samt vad som är kännetecknade för konspirationsteorier.

Underprojektet Nationell säkerhetsstrategi, UP2



Syftet

Syftet med studien har varit att analysera och värdera den nationella säkerhetsstrategi som regeringen beslutade i januari 2017 med sikte på förslag till hur nästa strategi kan stärkas upp innehållsmässigt och avseende nationell förankring.

Aktiviteter

Arbetet har bedrivits av ledamöter inom avdelningarna V och VI. Ett flertal projektsammanträden har genomförts. En rapport publicerades i augusti 2021 som baserades på litteraturstudier, jämförelser med andra länder, bl.a. en studieresa till Finland, en enkät till tidigare höga befattningshavare, intervjuer samt egna iakttagelser och slutsatser. Ett antal förslag har formulerats och har kommunicerats till olika målgrupper, inklusive till de personer i Regeringskansliet som ansvarar för att omforma regeringens nuvarande strategi till Sveriges säkerhetsstrategi.

Några slutsatser

- En viktig slutsats är att Sverige behöver skapa förmågor för att kunna agera offensivt för att kunna skydda vårt samhälle på både en geopolitisk och en flödesbaserad spelplan.
- En nationell säkerhetsstrategi kan inte begränsas till att vara en defensiv skyddsstrategi, utan behöver också ange säkerhetsfrämjande verktyg.
- Alla hot och risker kan inte ges samma prioritet.
- En nationell strategi bör förhålla sig till multilaterala säkerhetsstrategier, som t.ex. EU:s, som Sverige är en del av.
- Det behövs en hybrid nationell säkerhetsstrategi som är baserad på framåtblickande omvärlds- och invärldsanalyser och som både har betydelse för vår säkerhet och som bidrar till en positiv utveckling i vårt närområde.
- En sådan nationellt förankrad säkerhetsstrategi bör även innehålla inriktningsmoment för genomförandet av strategins målsättningar. Prioriteringar av målsättningar och resursanvändning bör tydliggöras.
- En strategi bör vara en brygga mellan mål och medel. Större fokus behöver läggas på medel dvs. åtgärder.

Underprojekt Finansiering av civilt försvar, UP3

Syftet

Syftet med studien har varit att belysa hur en finansiering av civilt försvar skulle kunna ske. Flera skribenter har engagerats för att analysera och belysa finansieringsfrågorna samt lämna förslag. Analyserna har bl.a. handlat om rollfördelningen mellan den offentliga sektorn och den privata, i första hand näringslivet, men också om rollfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna

Aktiviteter

Redaktörerna har haft kontinuerlig kontakt med skribenterna. Ett seminarium har arrangerats där skribenterna deltog. Boken *Har vi råd med ett civilt försvar?* har presenterats för den statliga *Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Birgitta Böhlin).*

Några slutsatser

- Ledning, organisation och struktur inom det civila försvaret behöver utvecklas och fastställas. Detta kan ske bl.a. genom att återföra frågorna om civilt försvar till försvarsdepartementet samt att skapa en ledningsstruktur på det sätt som Strukturutredningen har föreslagit.
- En särskild analys bör göras om vilka behov som är mest eftersatta och vilka kostnader som kan bli aktuella att satsa på för att målen ska kunna

nås senast 2030. Beräkningar måste ta sin utgångspunkt i en bedömning av förmåga.
- Rollfördelningen mellan berörda aktörer måste snaras klaras ut, och principer för kostnadsfördelning behöver skyndsamt slås fast.
- Regeringen bör lägga en proposition för riksdagen som bör innehålla en strategi för uppbyggnad av det civila försvaret.
- Studiegruppen har varit starkt kritisk till att återuppbyggnaden tar så lång tid och menar att regeringen snarast måste fatta beslut. Varje försening i beslutsfattandet innebär en säkerhetspolitisk risk.

Beslutsfattande under svåra förhållanden, UP4

Syftet

Syftet med denna studie har varit att studera beslutsfattande under svåra förhållanden med särskilt fokus på Coronapandemin. Covid-19 förorsakade en extrem kris med globalt genomslag och snabb utbredning. Det blev en hälsokris, en samhällskris, en ekonomisk kris, en social kris, en demokratisk kris och en psykologisk kris. Studien var inriktad på beslutsfattande i alla dessa dimensioner. Det går att hävda att det också blev en säkerhetspolitisk utmaning i bred mening.

Aktiviteter

Studien resulterade i en publikation: Specialnummer av *Statsvetenskaplig Tidskrift* (2021/5): ”Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden (591 sidor, 27 uppsatser, 32 författare). Ledamoten Magnus Jerneck var redaktör och publikationen gavs ut i samarbete med KKrVA. Den utkom i juni 2021.
Huvuddragen i studien presenterades vid två tillfällen i regi av KKrVA, den 9 december 2020 och den 21 april 2021. Projektledaren Jerneck höll också ett

föredrag på temat inför Socialstyrelsens ledningsgrupp den 9 december 2021. Specialnumrets slutsatser har också uppmärksammats av media (DN, Svenska Dagbladet, Repons).

Några slutsatser

- Kriser är ofta produktiva. De kan bryta dödlägen och leda till reformer och nya initiativ och omprövning. De kan också ge lärdomar.
- Utgå från en utvecklad idé om samhällskontraktet. Utveckla en uppfattning om vad som tros driva individer: upplyst egenintresse, lojalitet, solidaritet, konformism?
- Skilj på den som ska ta fram kunskap och den som ska fatta beslut. Sträva efter kunskapskonkurrens mellan – och inom – rådgivande institutioner.
- Fatta inte enbart beslut på analytiska grunder utan ta även hänsyn till en politisk verklighet och breda samhällsintressen.
- Kriser accentuerar frågor om ansvar och arbetsfördelning. De kan innebära risker för ”infighting” och s.k. ”blame games”.
- Utnyttja standardiserade beslutsstöd, men försiktigt. Inövade planer eller doktriner kan fungera som vägvisare men också låsa hanteringen.
- Kriser kräver internationellt samarbete. Samarbetet medför mer information och kunskap och en förbättrad ”underrättelsetjänst”. Sådant samarbete kan också underlätta att ge avkall på nationella ofelbarhetsdogmer.

Delprojekt Cyber

VIKTIGASTE AKTIVITETER 2018 – 2022

- Studieresa Norge 2020 med besök vid Cyberforsvaret, Forsvarets Ingeniorskole, Nationelle Sikkerhetsmyndigheten, och Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
- Löpande redovisningar vid Akademisammankomster 2020-2022
- Redovisning av läge och förutsättningar för ett cyberförsvar vid Akademins Höstsymposium 2021
- Skriftlig Delprojektrapport Cyber i bokform 2022
-

Den enskilt viktigaste slutsatsen är att Sverige redan idag befinner sig i elektronisk och kognitiv strid med främmande makter. Ju snabbare samhället accepterar detta, desto bättre kan vi minska våra sårbarheter och förluster. Vi kommer dessutom att effektivare kunna utforma våra offensiva svar för att kunna slå tillbaka mot intrång och förstöra eller skada antagonisters informationssäkerhet, om så krävs.

För att Sverige ska kunna stärka sin grundförmåga och höja sin förmåga inom cyberområdet behöver kompetensförsörjningen utvecklas på flera håll. Kompetensnivån behöver höjas i hela samhället och innefatta alla aspekter av kunskap, såväl verksamhetsmässigt, juridiskt, säkerhetsmässigt och tekniskt. Kompetensförsörjningen behöver omfatta såväl offentlig som privat sektor samt den enskilde individen eftersom förmågor byggs av aktörer såväl enskilt som tillsammans, alla har ett ansvar.

För att påbörja en genomtänkt utveckling och/eller tolkning av existerande svensk lagstiftning för fred, kris och krig behöver Sverige i likhet med övriga länder börja formulera sin tolkning av den internationella rättens tillämpning på cyberrymden. Kopplat till det blir också frågor om hur vi ser på statssuveränitet i cyberrymden och hur vi avser att tillämpa jurisdiktion ytterst viktiga att tydliggöra.

Idag skiljer vi mellan de regler som gäller i fred och de som gäller vid höjd beredskap och krig. Dessa två distinkta situationer stämmer inte med den gradvisa övergång från fred till krig som vi ser i verkligheten. Redundans och robusthet som försvårar för motståndaren att vinna kan inte komma först vid en beredskapshöjning och mobilisering utan måste skapas, och därmed finnas, redan i vardagen.

För att samhället ska fungera måste samhällsviktiga tjänster vara i god funktion och ha en förmåga att motstå en antagonists påverkan. För att kunna göra detta måste kryptografi användas inte bara för det för riket mest skyddsvärda utan i stort sett all kommunikation. Även kommunikationen i sig använder kryptografi i form av skydd av domännamnssystemet DNS med DNSSEC, eller TLS för att skydda bland annat webben vilket syns enklast i en webbläsare i form av det stängda hänglåset. Vi måste därför öka och sprida kunskap och kompetens gällande kryptografi i samhället för att höja vår allmänna förmåga.

Delprojekt Försvarsindustri

Arbetet har löpande redovisats vid avdelning IV sammanträden.

I juni 2020 redovisades ett tankepapper "Att tänka på inför en ny och utvecklad strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning".

Förslag framfördes under följande rubriker;

- Att möta en kvalificerad motståndare
- Försörjningstrygghet ett rykande aktuellt ämne
- EU:s ökande intresse för försvarsindustriområdet
- Forskning och teknikutveckling är en förutsättning för internationella samarbeten
- Bredare väsentliga säkerhetsintressen
- En försvarsindustristrategi för styrning och inriktning

Genomfört studiearbete har redovisats i två bihäften till Handlingar och Tidskrift

- Teknikens påverkan på krigskonsten

> "Idag upplever vi ett tekniskt skifte som inte har någon historisk motsvarighet och som i grunden kan förändra samhället, ekonomin, förutsättningarna för entreprenörskap och till och med vår syn på vad det innebär att vara människa. World Economic Forums grundare och ordförande Klaus Schwab har kallat detta förändra den fjärde industriella revolutionen".

Denna utveckling kallas även för digitalisering. Utöver denna utveckling sker även en utveckling relaterad till klimathotet och krav på ett klimatneutralt samhälle. Utvecklingen inom vetenskap och teknik skapar konceptuella förändringar för militära styrkor.

Nyligen genomförda militära trendstudier visar konsensus om vilka teknikområden som kommer att ha en stor och växande inverkan på militära operationer i framtiden. De pekar på artificiell intelligens (t.ex. att tolka stora mängder data för att skapa en överlägsen bild), additiv produktion (utskrift av reservdelar på begäran), kvantdatorer (som kan bryta upp till nu säker krypto), nanoteknik (minskning av signaturer, starkare material), Internet of Things (fullständig översikt, men allt är sammankopplat och därmed mer sårbart) och autonomi (svärmar av obemannade system, inklusive vapenbärare och vapen).

Inom Försvarsmakten är det viktigt att underlätta en mer systematisk användning av denna teknik.

- Försvarsindustriella förutsättningar

När det gäller försvarsindustrin är de nationella politiska, militära och ekonomiska hindren för konsolidering fortfarande höga. Det är inte så mycket ett ekonomiskt problem, utan ett politiskt regeringsproblem. Så länge som det mesta av försvarsupphandlingarna förblir nationellt planerade, nationellt beställda och levererade är chanserna att skapa en verklig europeisk försvarsindustribas fortfarande låga. Europeiska kommissionen arbetar för att ta itu med dessa problem genom att utveckla en strategisk kompass. Med den strategiska kompassen kommer medlemsstaterna att fastställa en gemensam strategisk vision för EU:s säkerhet och försvar för de kommande 5-10 åren.

I ett långsiktigt svenskt perspektiv är ökade statliga satsningar på forskning och teknikutveckling nödvändiga för att fortsätta kompetensutvecklingen. Det behövs också en politisk riktning. För närvarande finns ingen försvarsindustriell regeringsstrategi och nuvarande materielförsörjningsprinciper är inte relevanta i det nuvarande säkerhetspolitiska landskapet.

Delprojekt Krigs- och Operationskonst

Dp Op startade med målet att utreda nutida tänkande runt gemensamma operationer. Tre fokusområden planerades - Hybridkrigföring, Logistik och Ledning.

a) Hybridkrigföring eller Gråzonsagerande blev föremål för ett symposium, där begreppen behandlades. En övergripande slutsats var att Hybridkrigföring inte var något bra uttryck, främst för att de handlingar som tänkes kunna göras under denna etikett, just försöker att undvika att kunna betecknas som krigföring eller krig. Även om då begreppet Gråzon(-sagerande) inte kan ses som en synonym, så kan antagonistiska handlingar - oberoende av vad företeelsen kallas - ske mellan stater i påverkanssyfte trots att inte krig råder. Denna sofistikerade syn på mellanstatlig påverkan måste sägas ha kommit på skam genom Rysslands agerande mot Ukraina efter 24/2. Å andra sidan finns det ett rikligt mått av exempel på åtgärder före, under och efter krigsutbrottet, som kan anses vara delar av gråzonsagerande, från både Ukraina och Ryssland samt tredje part. Denna del av arbetet, liksom en hypotes om operativa grundantaganden har redovisats i en artikel i KKrVA Handlingar och Tidskrift, vilken dock utkom före kriget.

b) Inom ämnesområdet Logistik avhölls ett symposium om Militär logistik, som gav öppna inblickar i de genomgripande förändringar, som genomförs inom den militära planeringen. Man kan se utvecklingen som ett paradigmskifte ur två aspekter, dels på grund av inriktningen att kunna föra krig i eget land, dels att bistånd från (och därmed underhåll av) främmande lands stridskrafter planeras. Pandemin innebar att planerade symposier om Totalförsvarets logistik och resurser fick inställas. Här finns således ett område för fortsatta studier, som inte minst handlar om näringslivet, inhemsk produktion, import och export samt flöden i form av transporter och ekonomiska transaktioner. Den militära operativa verksamheten hämtar sina förnödenheter från det civila samhället och sin kraft från det civila samhällets stöd. Den militära sjukvården är i hög grad beroende av civilsamhällets resurser. Varken arbetet med den militära logistiken eller dess beroenden har redovisats separat, men planeras ingå i projektets (eller delprojektets) slutrapport i någon form.

c) Inom ämnesområdet Ledning har ingen verksamhet bedrivits. I stället kommer Ledning att vara föremål för en nästa studie inom Akademin. Under a) och b) har dock vissa vägledande slutsatser kunnat dras om behovet av territoriell ledning i två nivåer under den centrala ledningen och hur man skulle kunna se på markoperativ, sjöoperativ och luftoperativ ledning både i en gråzon respektive vid krig och både i ett snävt nationellt och ett alliansperspektiv.

d) Ett försök att göra en syntes av arbetet inom avd I-III resulterade i en beskrivning av en operativ idé, med en tydlig skedesindelning. Idén hängdes upp på begreppen Förebygga, Avskräcka, Säkra, Försvara. Slutsatser från arbetet i de militära avdelningarna användes och sammanjämkades. Beskrivning och slutsatser kommer att finnas i en särskild artikel i KKrVA Handlingar och tidskrift, men också i kondenserad form i Slutrapporten och i Vitboken.

Delprojekt Luft/Rymd

Genomförda aktiviteter 2018- 2022

22 maj 2019 Luftkrigssymposium tema: Övning - talare från FV, norska luftförsvaret, danska flygvapnet, SAAB, RAF och USAF
https://kkrva.se/valbesokt-luftkrigssymposium/
30 oktober 2019 Rymdseminarium talare från FV, RAF, USAF https://kkrva.se/rymden-i-centrum/
29 april 2020 luftkrigsseminarium tema: Counter UAS talare från FV, FOI, Polisen, SAAB, Luftwaffe och USAF
7 oktober 2020 Akademisammankomst https://kkrva.se/usa-samt-rymden-som-svenskt-intresseomrade/
Inspelningen https://kkrva.se/akademien-online-7-okt/
8 december 2021 Akademisammankomst https://kkrva.se/luftmakt-i-centrum/
Inspelningen https://kkrva.se/kallelse/

Planerad aktivitet

18 maj 2022 Luftkrigsseminarium tema: flygbas inklusive baseringstaktik klart med talare från FV, FOI, norska luftförsvaret, finska flygvapnet och Luftwaffe

Viktigaste slutsatser

Luftstridskrafterna ska kunna verka med hög effekt redan under grundberedskap vilket förutsätter hög andel anställd personal.

För att öka motståndskraften mot förbekämpning tillämpas spridning vilket även inkluderar basering med stridsflyg på grannländers baser samt successiv övergång från fasta till rörliga sensorer, inkluderande flygande radarspaning typ GlobalEye.

Gemensam luftlägesbild för det nordiska operationsområdet bör införas.

De svenska, norska och finska flygstridskrafterna har genom sina olika flygsystem och beväpning kompletterande förmågor där synergier kan skapas och hela det operativa djupet nyttjas. F-35- kompatibel flygbas i Sverige bör utvecklas för att medge ökat operativt djup för finskt flyg, spridning av norskt flyg samt mottagande av allierat flyg. "*Cross border b*asing".

Övning

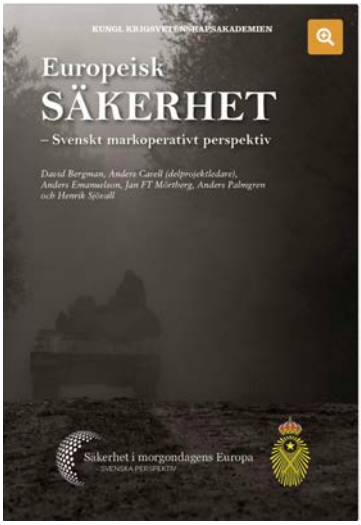
Bygg vidare på och utveckla det svensk, finsk, norska övningsupplägget *crossborder exercise* där våra flygstridskrafter regelmässigt samövar, motsvarande samövningsmöjligheterbör utvecklas för luftvärnet. Utveckla övningen Arctic Exercise som nått status som flag-exercise där allierade

flygstridskrafter kan öva fältmässigt efter devisen “strid som du övar, öva som du avser strida”

Rymd

Sverige kan bidra till att skapa en global rymdlägesbildförmåga genom att anskaffa resurser som skapar en lägesbild över vilka satelliter som passerar över det svenska territoriet. Informationen som skapas i den nationella rymdlägesbilden är efter att den sammanfogats med annan rymdlägesbild-information globalt applicerbar. På motsvarande sätt är ett litet land som Sverige beroende av den globala rymdlägesbilden för att erhålla information som är nödvändig för den nationella rymdlägesbilden.

Delprojekt Mark:



Den nordiska regionen utgör Europas norra flank. Ur ett europeiskt perspektiv finns flera militärstrategiska utmaningar att hantera i området; Den finska och norska landgränsen mot Ryssland, Östersjöområdet med finska viken, Kaliningrad och de baltiska staternas utsatta situation, nordkalotten med närhet till Murmansk, den ryska nordflottan och ubåtsbaserade andra- slagsförmågan, atlantförbindelser och outnyttjade råvarutillgångar. För de nordiska länderna, däribland Sverige, tillkommer utmaningar som har att göra med möjligheten att ta emot hjälp från andra länder/organisationer utanför Norden samt ländernas behov av säker förnödenhetsförsörjning via västerhavet. I ett krig mot en gemensam fiende är det därför viktigt att kunna *bidra till Europas – inte minst våra grannländers – försvarsförmåga.*

”Försvara Sverige tillsammans med andra” innebär alltså lika mycket att vi måste kunna stödja ”andras” operationer som att de stödjer våra. Det blir inte minst tydligt i ett scenario som inbegriper rysk aggression mot strandägarstater i östra Östersjön och/eller rysk offensiv på nordkalotten. Om nordiska förband etablerar och upprätthåller markoperativ kontroll över definierade delar av nordiskt territorium, där vissa av dessa områden ligger i Sverige, möjliggörs insatser från Nato/USA till stöd för angripna länder samtidigt som vi själva möjliggör stöd till Norden och Sverige. Dessa strategiskt viktiga områden bör läggas till grund för vår försvarsplanering och fredstida utgångsgruppering av markstridsförband, förband som måste ha förmågan att inte *bara* skydda vitala objekt eller agera mot

olika typer av kuppföretag, utan också att med framgång genomföra anfallsstrid mot en kvalificerad motståndare. DP Mark menar att denna förmåga skulle kunna erhållas om vi bland annat;

- lägger en decentraliserad ledningsprincip och uppdragstaktik till grund för ledning av markstridsförband och markoperativ verksamhet,
- vid vår försvarsplanering och fredstida utgångsgruppering utgår från sex geografiska strategiska nyckelområden – områden där vi bör vara på strategisk förhand,
- disponerar kvalificerade fältförband (brigader och divisionsförband) samt regionala, territoriella förband och lokalförsvarsförband med hög kvalitet och i tillräcklig numerär,
- främst låter kravet på beredskap påverka vårt personalförsörjnings-system,
- tillför nya materiella förmågor främst inom områdena lägesuppfattning och bekämpning över stort djupet samt skydd i vid bemärkelse varvid särskilt hot och möjligheter kopplade till rymdarenan bör beaktas,
- utbildar, tränar och övar i en lärande organisation där manöverkrig-föring utgör ramen och där ledarskap och pedagogik går hand i hand med kraven på uppdragstaktik och flexibilitet,
- vinnlägger oss om en väl fungerande logistikförsörjning och ett logis-tiksystem som är dimensionerat av krigsförbandens behov vid höjd beredskap och krig,
- inser och beaktar krav på interoperabilitet för att kunna verka till-sammans med andra nationers enheter samt
- agerar efter en genomtänkt marktaktisk doktrin som operationalise- rar principerna för manöverkrigföring, uppdragstaktik samt krav på flexibilitet.

Allt detta utvecklas i denna rapports olika kapitel. Vi vill framhålla att den föreslagna förmågeutvecklingen ytterst syftar till att öka Försvarsmaktens grundläggande försvarsförmåga (”tröskeleffekt”) för att avhålla från militära äventyrligheter i Europas norra flank, och *därmed bidra till en tillräcklig kvalificerad svensk markstridsförmåga, inte bara för Sveriges och Nordens utan till hela Europas säkerhet.*

Delprojekt Sjö

DP Sjö har under perioden 2018 - 2022 genomfört ett stort antal möten. Tidigt i arbetet (2020 Q2) producerades en slutrapport i form av en bok ”Vår marin 2030 för ett tryggt Sverige och ett starkt Europa”. Avslutande seminarium genomfördes hösten 2021 med medverkan från DP Luft. Därutöver har DP Sjö aktivt deltagit i DP Op arbete och i övrigt arbete styrt av projektet.

- Fyra strategiska uppgifter har identifierats; 1. Upprätthålla maritim säkerhet i oss omgivande farvatten och bidra till denna i mer avlägsna farvatten. 2. Undvika krig genom dels skapa en för oss positiv strategisk situation samt dels verka krigsavhållande. 3. I görligaste mån hindra att ett eventuellt krig förs på svenskt territorium och samtidigt verka för tid till mobilisering. 4. Uthålligt försvar som medger att Sverige med eller utan hjälp utifrån kan avslå väpnat angrepp.
- Dagens marin är för liten till sin omfattning för att lösa dessa uppgifter utan betydande risker – störst problem är att den inte kan verka med kvalificerade sjöstridskrafter i Västerhavet och Östersjön samtidigt. Antalet förband behöver ökas och deras bemanning tillförsäkras. Dubbla besättningar och anpassade ersättningar ses som viktiga komponenter.
- Den geopolitiska kartan är omritad sedan kalla kriget. Ryssland har ett i Östersjön kanaliserat utgångsläge med St.Petersburg och Kaliningrad. Förhållandet ger fördelar att med luftmåls- och sjömålsbekämpande

system, bryta ryska operativa framstötar, såväl med tunga förband som påföljande logistik mot svenskt territorium över hav och eller genom luft. En, redan i fred, hög beredskap och närvaro till sjöss, synlig på ytan och eller osynlig under, framskjutet eller tillbakadraget enligt rådande omständigheter, lägger en avskräckande grundsten mot angrepp.

- Avgörande teknikutveckling inom områdena elektromagnetik, autonoma farkoster, artificiell intelligens, cyber och rymd måste bättre utnyttjas i den kommande uppbyggnaden av (de marina) stridskrafterna
- Behovet av förbättrade möjligheter till samverkan mellan framför allt marin- och flygstridskrafter med hjälp av datalänkar, kommunikation och bekämpningssystem har blivit tydligt under studien
- Betydelsen av kontrollen av Gotland har tydliggjorts i arbetet. Rätt utnyttjad kan ön ge oss stora fördelar - möjlighet till kontroll över stora delar av Östersjön. Omvänt skulle situationen bli farlig om Ryssland skulle kunna ta ön.
- Handelsflödena till och från Sverige har särskilt studerats. Slutsatsen är att hamnarna utmed Västkusten ökat i betydelse inte bara för Sverige utan även Norge. Alternativa hamnar som Trondheim klarar inte av de aktuella flödena. Hamnarna på ostkusten får ökad betydelse genom klimatanpassningen av det svenska transportnätet. Finland är beroende av fungerande sjötransporter. Övergripande slutsats är att det nordiska området i stort är att betrakta som en ö, försörjningsmässigt men också försvarsmässigt förutom de direkta landförbindelserna i norr. En viktig komponent för försörjningssäkerheten är att kunna hålla handelsflödena öppna och som minst kunna få fram prioriterade laster för totalförsvaret
- Östersjöutloppen med Kattegatt och Skagerrak utgör en nyckel till hela det nordiska området.
- En gemensam maritim strategi bör utvecklas av och för Norge, Sverige Danmark och Finland.
- Den planerade massiva utbyggnaden av havsbaserad vindkraft kommer att ställa nya strategiska, operativa och taktiska krav på Försvarsmakten.
- Undervattensdomänen med sina viktiga informations- och elkablar får ökad betydelse

Delprojekt Säkerhetspolitik

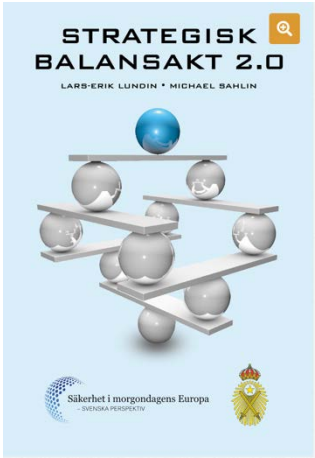
Dp Säk har sedan 2019 publicerat tre skrifter enligt nedan (klicka på bilderna för nedladdning) och ett stort antal artiklar och podcasts som återfinns på KKrVA:s hemsida kkrva.se. Ett antal av de mest betydelsefulla analyserna och slutsatserna i dessa publikationer återgivs även i denna slutrapport varför redovisningen här kan göras relativt kortfattat.

I dessa rapporter diskuteras och analyseras den för europeisk säkerhet viktiga "syddimensionen", och hur denna i sin tur är kopplad till Europas säkerhetspolitiska öst- och öst/väst dimension.

I den förstnämnda rapporten, "*Kriser i Mellanöstern och spridningsrisker till Europa*" (2019) som redovisades för dåvarande försvarsberednings ordförande och sekretariat, analyseras de utmaningar för europeisk säkerhet som härrör från ett antal utvalda kriser och konflikter i Mellanöstern och Nordafrika (MENA), med tonvikt på dels de olika väpnade delkonflikterna i det sönderfallande Syrien, inklusive dess migrationspolitiska implikationer, dels problemkomplexet Iran/Irak med påtagliga risker också inom området icke-spridning av kärnvapen, dels de geopolitiskt viktiga följderna av den regionala stormakten Turkiets agerande och inre problem, och dels den förhöjda spänningen i Östra Medelhavet, kopplat till krisernas Libyen.

I nästföljande rapport inom delprojektet, "*Engulfed in Flames – Security of Europe, The Southern Dimension*" (2020) fokuseras på begreppsparet "utmaningar-svar", varvid beträffande utmaningar det understryks att dessa handlar dels om dessa olika sammanlänkade och säkerhetspolitiskt utmanande krig och konflikter som sådana, och deras hantering i konkurrens med andra, globala, aktörer, dels samtidigt om hanteringen av vad som benämns flödessäkerhet, alltså de olika vitala, men positiva och negativa, flöden som europeiska länder har att främja respektive förhindra. Dessa flöden av olika slag härrör oftast från områden bakom eller bortom Europas sydliga närområde men påverkar och påverkas av konflikterna i närområdet. Beträffande aktuella alternativt behövliga svar på dessa sammankopplade utmaningar diskuteras i rapporten både svar på EU-nivå och svar från enskilda länder, som Sverige, dock med tonvikt på behovet av gemensamt agerande på EU-nivå.

Generellt understryks i rapporten – givet utmaningarnas komplexa natur och i ljuset av besvärande erfarenheter – vikten av att EU(ropa) - rapporten term för att markera både EU-kollektivet och enskilda nationella aktörer - nalkas utmaningarna genom vad som benämns en allomfattande ansats 2.0 ("comprehensive approach 2.0), ett begrepp och en ansats som vill understryka skillnaden mellan vad som i tidigare skeden brukade avses med "comprehensive" och vad som efter en längre period av allvarligt försämrat säkerhetsläge i Europa och världen nu krävs för realism och relevans i den europeiska säkerhetspolitiken.



I delprojektets slutrapport, "Strategisk balansakt 2.0", återanvänds den speciella markören "2.0", men här kopplad dels till policynivån, dels till strukturella frågor, på olika nivåer och dels till perspektivet att fokus nu förflyttats till "mötet" mellan nord-syd- och öst-väst-dimensionerna i svensk, nordisk och europeisk och transatlantisk säkerhet. I rapporten framhålls att strategiska beslut, på olika nivåer, i allmänhet handlar om smärtsamma avvägningar mellan kolliderande intressen och att ett brett säkerhetsbegrepp (2.0") måste tillgripas i en studie av en omvärldsutveckling som accelererat i negativ riktning och blivit alltmer komplex, något som avspeglar sig också i rollfördelningen mellan utrikespolitik och försvarspolitik och mellan militärt och civilt försvar.

I rapporten koncentreras framställningen på utpräglat existentiella säkerhetsfrågor, varvid särskilt tre komplementära existentiella utmaningar (och svar) vägleder den fortsatta analysen: den militära dimensionen, flödesdimensionen och beslutsdimensionen. Urvalet görs mot bakgrund av en global kontext präglad av ett antal säkerhetspolitiskt relevanta trender och megatrender, såsom pandemi- och klimathoten, migrationskrisen och de ökade geopolitiska och geoekonomiska spänningarna på olika nivåer. Det tidskritiska i detta sammanhang understryks - påfrestningarna och utmaningarna, och behoven av relevanta svar, gäller i hög grad här och nu, och måste få kosta.

I rapporten konstateras att säkerhetspolitiken i Sverige, Norden och Europa oundvikligen kommer att få mer framträdande roll, både till följd av omvärldsutvecklingen, också inom Europa, och för svensk del med hänsyn till kommande riksdagsval, EU-ordförandeskap och ytterligare steg i förstärkningen av svensk försvarsförmåga och avseende vårt fortsatt utvecklade

försvarssamarbete. Det erinras här om den fundamentalt ändrade situation härvidlag som skulle skapas av ett finsk och svenskt inträde i Nato.

Detta senare gäller naturligtvis inte minst vad som i rapporten anförs om det nordiska försvarssamarbetets utvecklingspotential, inte minst det trilaterala ("nordnordiska") samarbetet mellan Sverige, Finland och Norge.

Kärnvapenfrågan, nu i ny och alltmer komplex internationell säkerhetskontext, kommer utifrån rapportens analys att bli en tilltagande svår utmaning, också för Sverige som nu har att aktivt förhålla sig till nya och nygamla kärnvapenfrågor i ett europeiskt perspektiv.

Bland de existentiella aspekter som rapporten fokuserar återfinns alltså det som benämns beslutsdimensionen. Det betonas att denna dimension, eller aspekt, är central för Sverige – och Europa i det att båda parter, Sverige och Europa (m fl) måste hantera en kritisk balansakt på många olika nivåer (återigen "2.0") i en tilltagande osäker värld där värderingar och intressen divergerar snarare än konvergerar och det på ett helt annat sätt än brett förväntades efter det kalla kriget.

Vidare konstateras att det breda säkerhetsbegrepp och den dynamiska syn på de säkerhetspolitiska utmaningarna som utgör mycket av den tematiska röda tråden i rapporten som helhet borde sätta sin prägel också och inte minst på den planerade uppdateringen av 2017 års nationella säkerhetsstrategi, samt att denna ofrånkomligen nu har att anpassas, strukturellt och substantiellt, till de motsvarande dokument som utarbetats både inom EU (Strategic Compass) och Nato under den dramatiska våren 2022. Att så verkligen sker är i dagens värld ett starkt svenskt säkerhetsintresse.

Det konstateras i rapporten avslutningsvis att Sverige – och Sverige och svenska perspektiv och intressen utgör en annan råd tråd i framställningen, tillsammans med det europeiska grundperspektivet - för att kunna klara att möta alla de utmaningar som tecknas (i urval) i boken behöver just ett sådant engagemang på bred front och en sådan kunskap som börjat växa fram under Corona- och den framväxande klimatkrisen. Ett omfattande och ambitiöst utbildningsprogram för att ytterligare möta detta behov rekommenderas i rapportens avslutande avsnitt.

Såsom påpekats i den föregående innebär den europeiska händelseutvecklingen fr o m den 24 februari i år i och med det ryska angreppet på Ukraina och västligt-globala svar på detta en stor säkerhetspolitisk och strukturell omvandling, också för svensk och finsk del, ett steg in på en i hög grad okänd terräng. Denna ytterligare, och synnerligen allvarliga dramatisering av säkerhetsläget i Europa och världen i stort kunde förstås inte förutses.

Samtidigt får studien/rapporten anses i hög och relevant grad ha tagit höjd för denna dramatisering. En extrapolering av studiens slutsatser utesluter på intet sätt

även en utveckling såsom denna, inte minst genom den analytiska metoden att snarare ställa frågor än slå fast tentativa slutsatser om framtiden, även den närmaste. Ovisshetens storhet är en annan röd tråd.

Merparten av arbete och produktion inom delprojektet Säkerhetspolitik har tidsmässigt sammanfallit med coronaepidemins härjningar och har därför haft att genomföras nästan helt och hållet i digitala former. I stället har projektarbetet drivits fram av och genererat en stor mängd digitala möten, podcasts, artiklar, rapporter, m.m. som sammantaget och tillsammans med ett betydande referensmaterial tillhandahållit bakgrundsmaterial och empiri för denna rapport, liksom delprojektets tidigare rapporter enligt ovan.