

# Handlingskraft

Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025



Detta huvuddokument innehåller  
ingen sekretessbelagd uppgift

## Handlingskraft

Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande  
planering för totalförsvaret 2021–2025

(1 bilaga, begränsat hemlig)

(JMA)

Postadress  
Försvarsmakten  
107 85 Stockholm

Besöksadress  
Lidingövägen 24

Telefon  
08-788 75 00

Telefax  
08-788 77 78

E-post, Internet  
exp-hkv@mil.se  
www.forsvarsmakten.se

## Förord

I samband med totalförsvarsbeslutet i december 2020 fick våra myndigheter – Försvarmakten och MSB – i uppdrag av regeringen att i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Det är ett viktigt uppdrag där vi – tillsammans med er alla – ska öka den samlade förmågan i försvaret av Sverige.

För att åstadkomma en sammanhängande totalförsvarsplanering har vi tagit fram en handlingsplan där vi introducerar en årlig process som syftar till att samordna planeringen mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden kan identifieras och särskilda satsningar lyftas fram till regeringen. Vi kommer att implementera denna process fullt ut under 2022 men vi påbörjar arbetet redan i år i samband med att många av er inkommer med underlag och bedömningar till oss den 1 oktober. För det civila försvaret kommer MSB att komplettera handlingsplanen med utförligare beskrivning av processen för civil planering och uppföljning.

För att åstadkomma en sammanhängande planering för totalförsvaret är det även viktigt att vi utgår från samma antaganden. Utifrån regeringens inriktning har vi därför tagit fram planeringsantaganden som utgångspunkt för vår gemensamma planering. För att kunna prioritera vårt arbete innehåller handlingsplanen dessutom sex fokusområden som initialt bedöms som särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret.

Det är mycket som kommer att hända de kommande åren som kommer att få stor påverkan på den fortsatta utvecklingen inom totalförsvaret. Nya myndigheter kommer att inrättas, statliga utredningar kommer att tillsättas och beslut kommer att fattas utifrån de utredningar som redan har redovisat sina uppdrag. Förmågan inom det civila respektive militära försvaret kommer successivt att öka och vi kommer att få ett allt starkare totalförsvaret.

Många av dessa arbeten kommer att ta lång tid, men vi ska ta initiativ där vi kan redan nu. Vi har alla ett ansvar och vi måste arbeta i flera tidsperspektiv samtidigt. Vi måste dels vidta de åtgärder som krävs för att få effekt på längre sikt, dels vidta åtgärder för att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret här och nu. Nu ska vi visa handlingskraft – och det gör vi tillsammans.



## Innehåll

1.	Inledning .....	4
1.1.	Totalförsvaret .....	4
1.2.	Regeringsuppdraget .....	6
1.3.	Syfte .....	7
1.4.	Fokus för handlingsplanen .....	7
1.5.	Att främja och utveckla totalförsvarsplaneringen 2021–2025 .....	8
1.6.	Informationsdelning .....	9
2.	Planeringsantaganden .....	11
2.1.	Hotbilden .....	11
2.2.	Grundläggande antaganden .....	15
2.3.	Antaganden avseende viktiga samhällsfunktioner .....	17
2.4.	Ge och ta emot militärt och civilt stöd .....	19
2.5.	Jämställdhets- och barnrättsperspektivet .....	20
3.	Fokusområden för att öka förmågan inom totalförsvaret .....	21
3.1.	Beredskapsplaner och krigsorganisation .....	21
3.2.	Ledning och samverkan .....	22
3.3.	Försörjningsberedskap .....	22
3.4.	Ge och ta emot stöd .....	22
3.5.	Försvarsvilja .....	23
3.6.	Stärkt informations- och cybersäkerhet .....	24
4.	Sammanhängande totalförsvarsplanering .....	25
4.1.	Militär planering och uppföljning .....	26
4.2.	Civil planering och uppföljning .....	26
4.3.	Underlag för samordning av beroenden och särskilda satsningar ...	27
4.4.	Samordning av beroenden och särskilda satsningar .....	27
4.5.	Fortsatt arbete inom ramen för militär och civil planering .....	28
5.	Samlad bedömning av förmågan i totalförsvaret 2023 och 2024 .....	29
	Sändlista .....	30
	Bilaga	



## 1. Inledning

Riksdagen beslutade i december 2020 om regeringens proposition om totalförsvaret för perioden 2021–2025 inklusive ett övergripande mål för totalförsvaret.<sup>1</sup> Målet innebär att totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Beslutet har föranletts av att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid har försämrats. Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige.

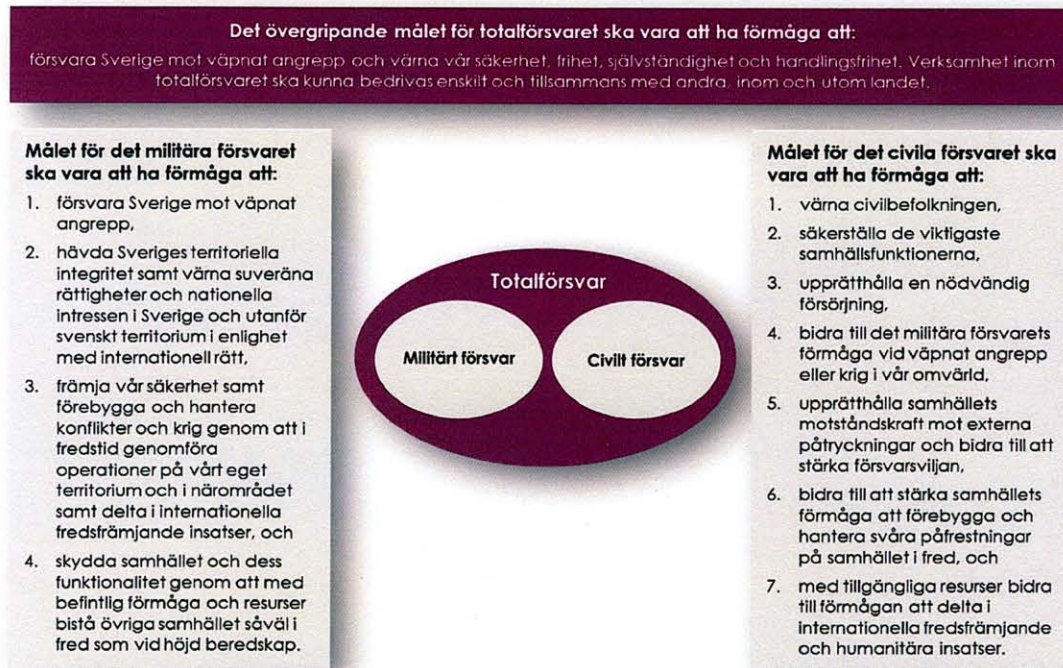
### 1.1. Totalförsvaret

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.<sup>2</sup> För att höja Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all verksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Med civilt försvar avses den civila verksamheten som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. Med militärt försvar avses den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten med stöd av försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt delar av försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet, för att kunna verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig. Även verksamhet som bedrivs genom deltagande i bi- och multilaterala samarbeten stärker totalförsvaret och verksamheten inom det militära försvaret ska därför kunna bedrivas enskilt och tillsammans med internationella samarbetspartners. I fredstid utgörs totalförsvarets verksamhet av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, inklusive säkerhetsskyddsåtgärder.<sup>3</sup> Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målen för civilt respektive militärt försvar, se figur 1.

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.

<sup>2</sup> Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>3</sup> En stor del av totalförsvarets verksamhet är att betrakta som säkerhetskänslig inom ramen för säkerhetsskyddslagstiftningen. Relevanta säkerhetsskyddsåtgärder behöver förberedas och finnas på plats redan i fredstid för att de ska få effekt i höjd beredskap.



Figur 1. Målen för civilt respektive militärt försvar samt det övergripande målet för totalförsvaret.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfälla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Ett starkt totalförsvaret är förebyggande och fredsbevarande.

De resurser som utvecklas inom totalförsvaret för att möta det väpnade angreppet ska även kunna användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fredstid. Vid nyttjande av resurser i fredstid behöver det säkerställas att resurser för planerad verksamhet i höjd beredskap och väpnat angrepp förblir tillgängliga. Under höjd beredskap kommer även resurser att behöva prioriteras mellan det militära försvaret, säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna och skyddet av civilbefolkningen.

Bred folkförankring bidrar till ökad försvarsvilja, därför är kunskap och medvetenhet en viktig del i försvaret av Sverige. Totalförsvarets aktörer behöver därför verka för ökad kunskap och förståelse hos allmänheten kring vikten av ett starkt totalförsvaret. Försvaret av Sverige ska vara angeläget och intressant för allmänheten.



För att säkerställa en samlad förmåga i totalförsvaret är det viktigt att arbetet med en sammanhängande totalförvarsplanering genomförs på nationell, regional och lokal nivå av både offentliga aktörer och näringslivet. Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har centrala uppgifter för att åstadkomma den sammanhängande totalförvarsplaneringen. MSB har i uppgift att utveckla, stödja och samordna arbetet med civilt försvar och krisberedskap. MSB avser därför att samordna åtgärder som vidtas inom civilt försvar och krisberedskap så att effekterna blir ömsesidigt förstärkande. Civilt försvar och krisberedskap samordnas och inordnas under termen civil beredskap.

## 1.2. Regeringsuppdraget

Försvarmakten och MSB fick den 17 december 2020 i uppdrag av regeringen att i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret för 2021–2025.<sup>4</sup> Försvarmakten och MSB ska fortsatt stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter, kommuner och regioner stärker sin förmåga att hantera höjd beredskap och krig. Regeringsuppdraget innehåller tre delar som innebär att Försvarmakten och MSB ska redovisa

1. de planeringsantaganden för totalförsvaret som tas fram för de bevakningsansvariga myndigheterna,
2. hur Försvarmakten och MSB avser att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden och
3. en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret, utifrån målet för totalförsvaret.

Denna handlingsplan utgör ett centralt underlag för totalförsvarets aktörer och utgör även redovisning av del 1 och 2 i regeringsuppdraget som ska lämnas till Regeringskansliet senast den 1 september 2021. Den tredje delen av uppdraget ska slutredovisas den 1 maj 2024 med en delredovisning den 1 maj 2023.

Regeringen har även beslutat att MSB årligen ska genomföra en samlad bedömning av förmågan inom civilt försvar.<sup>5</sup> De bevakningsansvariga myndigheterna har i sin tur fått i uppgift att årligen bedöma sin förmåga utifrån målet för civilt försvar.<sup>6</sup> Därutöver har Försvarmakten bland annat fått i uppgift att dela relevanta delar av försvarsplaneringen samt uttrycka sitt behov av stöd från civila aktörer.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

<sup>5</sup> Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret, regeringsbeslut II:15, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

<sup>6</sup> Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025, regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

<sup>7</sup> Försvarmaktens operativa förmåga och försvarsplanering 2021–2025, 2020-12-17 (Fö nr 4).

Under föregående försvarsbeslutsperiod lades stort fokus på att återuppta planeringen för civilt försvar, att öka kunskaperna om totalförsvaret, samt att planera och genomföra ett antal gemensamma aktiviteter. Under innevarande försvarsbeslutsperiod har regeringen ytterligare betonat vikten av en sammanhängande totalförvarsplanering – som ska genomföras på nationell, regional och lokal nivå av såväl offentliga som privata aktörer – för att öka den samlade förmågan i totalförsvaret. Från och med 2021 ska dessutom förmågan inom både militärt och civilt försvar årligen följas upp. Detta skapar nya möjligheter att gemensamt samordna viktiga totalförvarsfrågor och identifiera särskilda satsningar som behöver göras för att öka den samlade förmågan i totalförsvaret. De särskilda satsningarna och myndigheternas egna slutsatser omsätts i planer och budgetunderlag inom ramen för myndigheternas ordinarie processer. Därutöver kommer Försvarmakten och MSB att lämna rekommendationer till regeringen om vilka särskilda satsningar och prioriteringar som behöver göras inom totalförsvaret.

### 1.3. Syfte

Syftet med denna handlingsplan är att redovisa hur Försvarmakten och MSB avser att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under innevarande försvarsbeslutsperiod, för att öka förmågan och på sikt nå riksdagens och regeringens övergripande mål för totalförsvaret. Denna handlingsplan utgör således en del av Försvarmaktens och MSB:s stöd för totalförsvarets aktörer i syfte att uppnå en sammanhängande totalförvarsplanering under försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

### 1.4. Fokus för handlingsplanen

Handlingsplanen innehåller några av de verktyg som behövs för att uppnå en sammanhängande planering. Följande verktyg utgör stöd i analys-, planerings- och uppföljningsarbetet för att öka förmågan inom totalförsvaret:

- Gemensamma planeringsantaganden (utgångspunkter) för samtliga aktörer. Dessa återfinns i kapitel 2.
- Scenario om det väpnade angreppet. Bilaga delges i särskild ordning.
- Fokusområden som initialt bedöms särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Se kapitel 3.
- Årlig process med återkommande möten för att samordna planeringen inom och mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden och särskilda satsningar kan omhändertas. Processen beskrivs i kapitel 4.



Andra verktyg som krävs för att nå en sammanhängande planering för totalförsvaret men som inte beskrivs i handlingsplanen är

- MSB:s och Försvarmaktens frågeställningar rörande det civila försvarets förmåga, inklusive det civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret. De bedömningar som bevakningsansvariga myndigheter och andra aktörer årligen redovisar till MSB och Försvarmakten utgör centrala ingångsvärden för den sammanhängande totalförvarsplaneringen.<sup>8</sup>
- Övningar och utvärderingar som medel för att pröva planer och utveckla förmågan inom totalförsvaret.

### 1.5. Att främja och utveckla totalförvarsplaneringen 2021–2025

Den fortsatta utvecklingen av totalförvarsplaneringen behöver utgå från dagens breda och komplexa hotbild tillsammans med en förändrad omvärldsutveckling. Den befintliga beredskapslagstiftningen bör i fredstid förtydligas, moderniseras och kompletteras.<sup>9</sup>

Regeringen har förändrat styrningen av den militära planeringen från en mer detaljerad styrning till styrning av operativ förmåga. Den civila planeringen behöver därför utvecklas och harmoniseras så att den hänger samman med den militära planeringens olika tidsperspektiv och behov samt den statliga budgetprocessen. Detta krävs för att identifiera beroenden och särskilda satsningar inom såväl civilt försvar som för samordning av totalförsvaret. Det innebär att de civila aktörerna dels ska planera för befintlig förmåga inom civilt försvar, dels planera för beslutad och finansierad försvarsförmåga som ska uppnås inom försvarsbeslutsperioden. Därutöver behövs en långsiktig planering inom totalförsvaret, som motsvarar Försvarmaktens perspektivstudie. Syftet är att uppnå en sammanhållen totalförvarsplanering som sträcker sig bortom nästa försvarsbeslutsperiod. Planering och uppföljning inom civilt försvar omhändertas inom ramen för den process som MSB utvecklar för civil beredskap.

Totalförvarsplaneringen behöver bedrivas stegvis och i samverkan med totalförsvarets aktörer. Handlingsplanen innehåller därför endast en övergripande beskrivning av totalförvarsplanering som grund för fortsatt utveckling av totalförsvaret. Syftet är därmed inte att ge någon heltäckande bild av militär eller civil planering. Handlingsplanens samordningsprocess för totalförsvaret riktar sig direkt till bevakningsansvariga myndigheter samt övriga aktörer på nationell nivå och indirekt till aktörer på regional och lokal nivå. Som stöd i planeringen kan

<sup>8</sup> I enlighet regeringens uppdrag till MSB att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. Den del av uppdraget som handlar om det civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld genomförs i samråd med Försvarmakten.

<sup>9</sup> Se exempelvis Försvarmaktens hemställan om översyn av lagstiftning den 3 december 2020 (FM2020-17129:1).

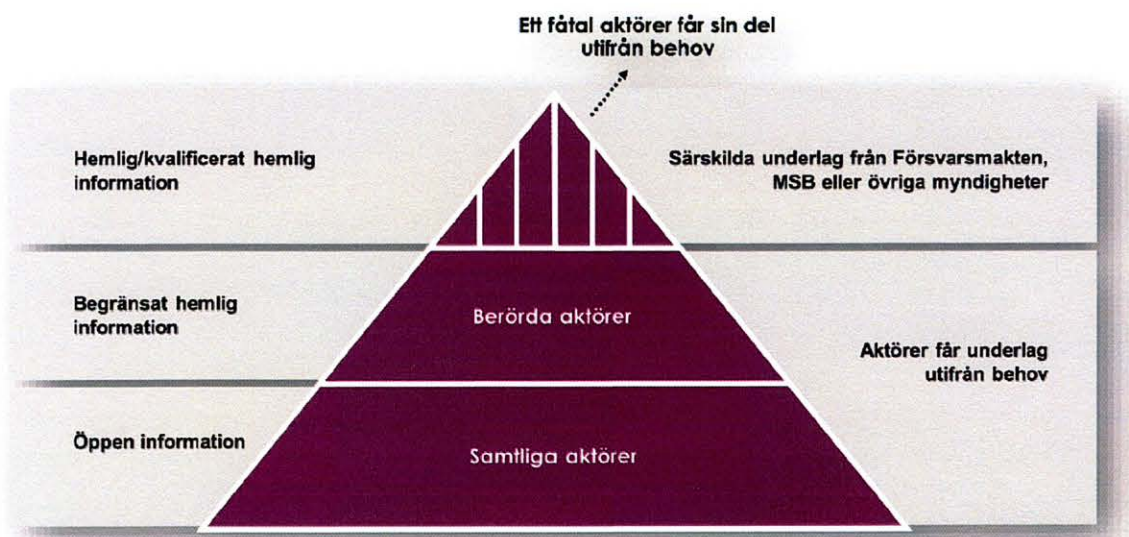
samtliga aktörer inom totalförsvaret använda sig av planeringsantagandena och fokusområdena.

### 1.6. Informationsdelning

Försvarmakten är indelad i flera organisationsenheter på strategisk, operativ respektive taktisk/regional nivå. Försvarmaktens behov och frågeställningar beror på vilka nivåer och vilka delar inom dessa som berörs och därmed finns flera kommunikationsvägar in och ut ur Försvarmakten. På militärstrategisk nivå finns exempelvis behov av att samråda utifrån försvarsplaneringen och Försvarmaktens behov av stöd. Högkvarterets insatsledning och produktionsledning samråder med civila aktörer utifrån sin planering på operativ nivå. På motsvarande sätt har militärregionerna behov på regional nivå som dialogiseras med länsstyrelser, andra myndigheter, kommuner och övriga aktörer på regional och lokal nivå. Produktionsledningen har i sin tur behov utifrån sin planering för exempelvis logistikförsörjning, infrastruktur och mobilisering.

Även inom ramen för det civila försvarets planeringsprocesser kommer det att delas information med höga skyddsvärden mellan myndigheter och övriga aktörer på olika nivåer. MSB ska stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar och ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.

Aktörer kan därför ha olika kontaktvägar in i det militära försvaret och det civila försvaret beroende på ärende och ledningsnivå. Informationsdelgivningen sker därför utifrån tre informations- och sekretessnivåer beroende på mottagarens roll, uppgift och behov, se figur 2.



Figur 2. Informationsdelning på tre nivåer.



#### Nivå 1

Information i översta delen av triangeln är hemlig alternativt kvalificerat hemlig och delas sektionerat med relevanta aktörer utifrån behov.

#### Nivå 2

Information i mellersta delen av triangeln är begränsat hemliga. Denna information är ett stöd för bevakningsansvariga myndigheter med flera utifrån behov.

#### Nivå 3

Information, exempelvis planeringsantaganden i denna handlingsplan, i basen av triangeln är öppen. Dessa utgör tillsammans med proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* stöd för samtliga aktörer.

## 2. Planeringsantaganden

Innan regeringen fattar beslut om höjd beredskap är totalförsvarets uppgift att planera, öva och förbereda för att det svenska samhället ska klara en omställning till krigsförhållanden. Totalförsvaret behöver även planera för att kunna möta hybridhot utan att regeringen har beslutat att Sverige är i krig.<sup>10</sup> Vid ett beslut om höjd beredskap ska totalförsvaret ha förmåga att agera enligt den planering som finns. För att uppnå en sammanhängande totalförvarsplanering behöver aktörerna i totalförsvaret utgå från samma planeringsantaganden.

Planeringsantagandena som presenteras i detta kapitel är ingångsvärden som syftar till att beskriva den situation som totalförsvaret har att förhålla sig till. Kapitlet uttrycker därmed inte målsättningar eller kravställningar. Det scenario som återfinns i bilaga (säkerhetsskyddsklassificerat) beskriver en möjlig händelseutveckling.<sup>11</sup>

Planeringsantagandena är framtagna med hänsyn till en totalförvarsutveckling som kommer att pågå under hela försvarsbeslutsperioden 2021–2025. De kan vid behov preciseras och operationaliseras i planeringsprocesser både inom det civila och militära försvaret, men också vid behov av samordning och samverkan mellan dem.

### 2.1. Hotbilden

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har över tid försämrats. Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Sveriges närområde omfattar såväl Östersjöregionen som inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten.

Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i Sveriges närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige.<sup>12</sup>

#### Angriparen

En angripare strävar efter att uppnå sina politiska mål, i första hand och när så är möjligt, utan att behöva tillgripa militära maktmedel och direkta krigshandlingar. För att lyckas med detta kan angriparen även presentera hot om användande av vad som uppfattas som en överlägsen militär förmåga.

<sup>10</sup> De rättsliga förutsättningarna för att kunna upptäcka och möta hybrida och icke-linjära hot och angrepp behöver ses över, se Försvarsmaktens hemställan om översyn av lagstiftning av den 3 december 2020 (FM2020-17129:1) s. 9-11 samt hemlig bilaga.

<sup>11</sup> Scenariot delges enligt särskild sändlista. För en förståelse av hotbilden och det väpnade angreppet finns flera öppna scenarier framtagna. Se bland annat FOI-memo 5089, FOI-memo 6787 och FOI-memo 6338.

<sup>12</sup> Prop. 2020/21:30, s. 58–59.



En eventuell angriparens agerande kommer att styras bland annat av tillgängliga militära resurser, bedömningen av det svenska totalförsvarets styrka, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, motåtgärder samt den egna benägenheten till risktagning. Till detta kommer angriparens bedömning av andra aktörers militära resurser och vilja att agera.<sup>13</sup>

En eventuell angripare kommer sannolikt att göra löpande bedömningar av befolkningens försvarsvilja.<sup>14</sup> Med en låg försvarsvilja skapas möjligheter för angriparen att uppnå sina målsättningar. En eventuell angripare arbetar långsiktigt och vidtar åtgärder redan i fredstid.

### Säkerhetspolitisk kris

I samband med en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet bedöms Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel såsom politiska, diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, cyberattacker och sabotage. Även konventionella militära maktmedel kan utgöra en komponent. Påtryckningar och påverkansförsök pågår löpande.<sup>15</sup> Syftet kan vara att minska vår försvarsvilja eller att styra Sveriges beslutsfattande.

Ett väpnat angrepp kan föregås av att angriparen under kortare eller längre tid genomför aktiv, öppen eller dold och förnekbar verksamhet utan att utlösa krig. Det sker genom att skapa en för Sverige svårbedömd och svårhanterad situation. Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. I en säkerhetspolitisk kris kan vilseledning syfta till att försvåra möjligheten att sammanställa en korrekt lägesbild och försvåra beslutsfattande, exempelvis ifråga om resursutnyttjande, beredskapsnivåer och lagars tillämpbarhet. Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktiga för Sveriges möjlighet att besluta om verk samma motåtgärder.

### Väpnat angrepp

Ett väpnat angrepp kan för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stats tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen.<sup>16</sup>

Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter.

<sup>13</sup> Prop. 2020/21:30, s. 84.

<sup>14</sup> Med försvarsvilja menas i detta dokument både den enskilde individens villighet att personligen delta i försvarsanstängningarna samt befolkningens samlade uppfattning att Sverige ska försvaras med väpnat motstånd vid angrepp och folkets villighet att göra de uppoffringar som krävs.

<sup>15</sup> Prop. 2020/21:30, s. 33 ff.

<sup>16</sup> Prop. 2020/21:30, s. 84.

Ett angrepp kan ske överraskande. Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och är i krig kan delar av det svenska territoriet drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser och förödelse lokalt och regionalt.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inledas med en förbekämpning med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, cyberattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Motståndarens fjärrstridsmedel kan användas för att bekämpa mål på hela det svenska territoriet. Troliga mål för fjärrbekämpningen är stationära och semi-stationära mål av vikt för den nationella försvarsansträngningen. De militära målen kan vara ledningscentraler, radaranläggningar och baser. Civila mål kan vara exempelvis logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, viktig industri samt infrastruktur för energi och kommunikation.

I direkt anslutning till förbekämpningen kan angriparen besätta viktiga områden för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Detta kan ske i syfte att upprätta en avreglingszon för att förhindra motåtgärder från tredje part (exempelvis förneka Nato att förstärka Baltikum).

### **CBRN**

Angriparen disponerar CBRN-stridsmedel<sup>17</sup> och användande av dessa kan inte uteslutas. CBRN-stridsmedel kan sättas in dolt eller med hjälp av vapenbärare.

Taktiska kärnvapen kan komma att användas, liksom kemiska ämnen som är nerv- eller hudskadande eller prestationsnedsättande. Utsläpp av toxiska industriämnen kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager. Strid i urban miljö för med sig en förhöjd risk för farliga utsläpp, både avsiktligt och genom vådabekämpning.

### **Påverkansoperationer**

Påverkansoperationer innebär att bland annat diplomatiska, politiska, psykologiska och ekonomiska medel används vid sidan av de militära för att så split, störa och skapa osäkerhet, undergräva försvarsviljan och uppnå inflytande över olika länders säkerhetspolitik. Flera statliga aktörer ägnar sig åt att öppet eller dolt försöka påverka svenska beslutsfattare, myndighetsutövare samt den svenska befolkningen att agera, eller avstå från att agera, i en särskild riktning.

Påverkansoperationer förekommer i såväl fred som krig och kan kompletteras med annat för ändamålet särskilt anpassat agerande såsom kriminalitet, terrorism, sabotage och subversion.

Påverkansoperationer kan vara såväl högintensiva och kortvariga som lågintensiva och långvariga. Aktiviteterna kan vara såväl öppna som dolda och behöver inte heller vara olagliga. Det är av stor vikt att Sverige tidigt upptäcker

<sup>17</sup> CBRN-stridsmedel: kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel.

och bemöter fientliga påverkansoperationer. Ett problem med påverkansoperationer är att det är lätt för angriparen att förneka sitt agerande.

### **Cyberattacker**

Cyberattacker utförda av statliga aktörers väpnade styrkor utgör ett militärt maktmedel. Cyberattacker kan också utföras av andra statliga eller statsunderstödda aktörer samt av kriminella organisationer. Beroende på aktör, målval och konsekvenser kan attacken betraktas som ett väpnat angrepp eller som en kriminell handling.<sup>18</sup>

Angriparen kan exempelvis genomföra dolda förberedelser i fredstid för att kunna genomföra cyberattacker i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Målen kan vara både civila och militära. Cyberattacker mot civila mål, exempelvis infrastruktur inom transport, elektroniska kommunikationer och energiförsörjning kan ge svåra samhällsstörningar med påverkan på såväl civil som militär verksamhet. Även ledningssituationen och tillgången till informations- och ledningssystem kan påverkas eller slås ut.

Många stater har byggt upp avsevärda resurser i syfte att kunna verka offensivt genom cyberattacker. Förutom att dessa stater utvecklar avancerade metoder och offensiva verktyg har de skapat förmåga att slå brett mot många mål och att upprätthålla uthållighet över tid. De mest kvalificerade hotaktörerna kommer alltid att agera mot de svagaste länkarna i de sammankopplade system Sverige är beroende av.<sup>19</sup> Effekterna av ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska IT-system som ett konventionellt väpnat angrepp.

### **Underrättelseverksamhet och sabotage**

Ett flertal länder bedriver underrättelseverksamhet i Sverige. Olovlig underrättelseverksamhet används för att skapa ett makt- och informationsövertag och ses av länderna som avgörande för att de ska uppnå sina säkerhetspolitiska mål. Olovlig underrättelseverksamhet och antagonistiska förberedelser för att skada Sverige sker här och nu genom personer som verkar för främmande makt och befinner sig legitimt eller illegitimt i Sverige.

En angripare har ett säkerhetspolitiskt intresse av att öka sin kunskap om Sveriges totalförsvarsplanering och kritiska infrastruktur. Det finns en mycket hög förmåga till underrättelseinhämtning inom flera områden, exempelvis personbaserad och

<sup>18</sup> Därtill förekommer IT-relaterad brottslighet som inte syftar till att slå ut eller förstöra system. Ett exempel är olovlig underrättelseverksamhet. Även annan kriminalitet i syfte att exempelvis uppnå ekonomisk vinning är vanligt förekommande. Som exempel kan nämnas industrispionage, utpressning, bedrägerier och förfalskningar. Verksamhetsutövare inom totalförsvaret behöver ha ett tillräckligt skydd mot hela hotskalan samtidigt som statliga aktörer och det väpnade angreppet är dimensionerande för totalförsvaret och därmed handlingsplanen. Det kan dock konstateras att verksamhet som inte är motståndskraftig mot enklare hot har mycket små förutsättningar att skydda sig mot de mer kvalificerade hot som statliga eller statsunderstödda aktörer innebär.

<sup>19</sup> Prop. 2020/21:30, s. 63.



teknisk inhämtning.<sup>20</sup> Det bedrivs idag omfattande signalspaning i Sverige i syfte att kartlägga kritisk infrastruktur och cyberfysiska system (exempelvis industriella styr- och övervakningssystem)<sup>21</sup>. Inhämningen sker dolt och information kan sedan användas för att genomföra riktade attacker vid ett för angriparen lämpligt tillfälle.

En angripare har sannolikt också en hög förmåga att i sabotagesyfte genomföra fysiska och elektroniska angrepp.<sup>22</sup>

### Hybridhot och icke-linjär krigföring

Hybridhot och icke-linjär krigföring är exempel på begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika maktmedel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.<sup>23</sup> Begreppen förekommer i flera varianter och definieras olika beroende på sammanhang. En vanlig distinktion är att *hybrid* avser en kombination av olika militära och icke-militära maktmedel,<sup>24</sup> medan *icke-linjär* tar fasta på asymmetrier.<sup>25</sup>

Vid en säkerhetspolitisk kris kan exempelvis påverkansoperationer, cyberattacker och konventionella militära maktmedel användas öppet eller dolt under tröskeln för väpnat angrepp. Vid ett väpnat angrepp kan samma medel användas i kombination med exempelvis fjärrstridsmedel och luftlandsättnings- och landstigningsföretag.<sup>26</sup> En angripare kan leda och koordinera en operation som inkluderar en eller flera komponenter i syfte att uppnå sina säkerhetspolitiska målsättningar.

## 2.2. Grundläggande antaganden

Nedan presenteras antaganden som kan anses vara särskilt grundläggande i totalförsvarsplaneringen. Vissa aktörer kommer även att delges ett scenario (säkerhetsskyddsklassificerat) som en ytterligare utgångspunkt för planeringen.

<sup>20</sup> Exempelvis signalspaning (såväl fasta som mobila installationer), RÖS-inhämtning (röjande signaler från elektronisk utrustning som datorer), elektroniska och optiska verktyg (mikrofoner och kameror) samt avlyssning av telefoni och mobila plattformar.

<sup>21</sup> MSB beskriver cyberfysiska system som "datorbaserade system för interaktion med maskiner, fordon och annan utrustning, inklusive sensorer som kan inhämta data från omgivningen". (<https://www.msb.se/sv/publikationer/cyberfysiska-system--vad-ar-det/>)

<sup>22</sup> Elektroniska angrepp i sabotagesyfte kan utföras med höga energifrekvenser (HPM – High Power Microwave) som får tekniska system att haverera, eller elektromagnetiska pulser (EMP) som stör ut funktion eller användande av ett system. HPM- och EMP-vapen kan monteras på exempelvis fordon eller större drönare.

<sup>23</sup> Prop. 2020/21:30, s. 61.

<sup>24</sup> Hybrid CoE (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats): "The term hybrid threat refers to an action conducted by state or non-state actors, whose goal is to undermine or harm a target by combining overt and covert military and non-military means."

<sup>25</sup> Asymmetri: "Tillstånd av obalans avseende mål, medel och metoder mellan två eller flera parter. All typ av strid syftar till att skapa och nyttja asymmetri." (Försvarsplan 2021, Bilaga 5).

<sup>26</sup> Försvarmaktens strategiska inriktning 2021–2030, s. 32.



Därtill kan ytterligare information delges aktörer med särskilda behov av information.

- Regeringen har fattat beslut om höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap vilket kan innebära att olika lagar gäller i olika delar av landet eller i specifika verksamheter).
- Under minst tre månader pågår en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde. Under del av tiden och inom de tre månaderna är Sverige i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Att den säkerhetspolitiska krisen pågår under minst tre månader betyder att aktörer behöver anta att den kan pågå under längre tid än tre månader.
- Försvarmakten mobiliserar. Inledningsvis är det viktigt att totalförsvarets ansträngningar kraftsamlas till det militära försvaret.
- Samhället ställs om till krigsförhållanden. Civila aktörer intar krigsorganisation och en nationell kraftsamling genomförs som gynnar försvarsansträngningarna, inklusive säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna.
- Ett väpnat angrepp påverkar i högre grad redan utsatta grupper i samhället. Detta förväntas påverka både individens utsatthet och delaktighet i totalförsvaret.
- Befolkningens försvarsvilja utmanas.
- Servicenivån i samhället minskar, dels till följd av allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, dels till följd av omprioriteringar i viktiga samhällsfunktioner.
- Lägesuppfattningen och förmågan till ledning och samverkan försämras.
- Logistikflödena med omvärlden har begränsningar men är inte helt avbrutna. Utrikeshandeln är påverkad.
- Många företag kan inte leverera på grund av uteblivna leveranser av varor eller tjänster, personalbortfall eller bortfall av viktiga samhällsfunktioner (exempelvis el, elektroniska kommunikationer och transporter).
- Ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska IT-system som ett konventionellt väpnat angrepp.
- Tredje part kan komma att medges tillträde till svenskt territorium för transitering, utgångsgruppering eller insatser.

- Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden för Försvarmaktens krigsförband, samt för samhällets försörjning och funktionalitet.<sup>27</sup>

### 2.3. Antaganden avseende viktiga samhällsfunktioner

Antagandena i detta avsnitt belyser vilka konsekvenser ett väpnat angrepp får för de viktigaste samhällsfunktionerna. Dessa samhällsfunktioner är i olika grad beroende av varandra. Syftet med ett antagande för en viss samhällsfunktion är att det ska kunna användas av aktörer som har ett beroende till denna samhällsfunktion. Exempelvis ska antaganden rörande energiförsörjning användas av aktörer som är beroende av en fungerande energiförsörjning (det vill säga de allra flesta aktörer), medan antaganden om hur transporter påverkas är relevanta för funktioner som är beroende av transporter, och så vidare.

Antagandena är på övergripande nivå och ska ses som en utgångspunkt i totalförsvarsplaneringen. Mer precisa antaganden återfinns i *Planeringsinriktning för det civila försvaret*<sup>28</sup> samt i det underlag som används av bevakningsansvariga myndigheter i inrapporteringen i enlighet med regeringens anvisningar för det civila försvaret.<sup>29</sup>

#### Energiförsörjning

- Långvariga elavbrott (dagar–veckor) i hela eller delar av landet under hela perioden. Områden söder om Dalälven drabbas hårdast. Stort beroende av inhemsk elproduktion på grund av begränsad import.
- Tillgången på drivmedel, råolja och gas är kraftigt begränsad under perioden på grund av el- och internetavbrott samt begränsad import.
- Dagliga störningar och långvariga avbrott i fjärrvärme och fjärrkyla.

#### Transporter

- Kapaciteten i person- och godstransporter på vägar är begränsad.
- Kapaciteten i sjö-, luft- och järnvägstransporter är kraftigt begränsad.

<sup>27</sup> Prop. 2020/21:30, s. 60.

<sup>28</sup> MSB 2019-00366.

<sup>29</sup> Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025, regeringsbeslut II:14, 2020-12-17 (Ju2020/04658) (delvis).



### Elektroniska kommunikationer och post

- Långvariga avbrott (dagar–veckor) i elektroniska (fasta och mobila) kommunikationstjänster samt post, i hela eller delar av landet under hela perioden.
- Dagliga störningar och avbrott i satellit- (exempelvis avseende positionering, tid och takt) och radiobaserade tjänster (exempelvis Rakel).
- Dagliga störningar och avbrott i kritisk IT-infrastruktur och cyberfysiska system.

### Information

- Dagliga störningar och avbrott i produktion och distribution av nyheter och information till allmänheten.<sup>30</sup>
- Desinformations- och påverkanskampanjer ökar.
- Långvariga avbrott i tillgången till förvaltningsgemensam grunddata.

### Livsmedel och dricksvatten

- Tillgången på livsmedel är begränsad på grund av begränsad import (av livsmedel, råvaror och insatsvaror) samt störningar i tillverkning och distribution.
- Dagliga störningar och långvariga avbrott i dricksvattenförsörjningen. Rekommendationer om kokning av dricksvattnet för att undvika hälsorisker förekommer.
- Avloppsreningen drabbas med konsekvenser för miljö och ökade risker för förorening av vattentäkter för dricksvattenproduktion.

### Finansiella tjänster

- Långvariga avbrott i elektroniska betaltjänster (dagar–veckor) i hela landet under hela perioden.
- Långvariga avbrott i flödet av kontanter i hela landet under hela perioden.

### Hälso- och sjukvård samt omsorg

- Normala vårdprinciper kan inte upprätthållas.
- Brist på läkemedel och sjukvårdsmateriel på grund av ökad efterfrågan samt begränsningar i import och distribution.
- Patienter måste flyttas och vårdinrättningar ställas om.

<sup>30</sup> Här inbegrips radio, tv och tidningar, såväl tryckta som internetbaserade.



- Kraven på en fungerande barnomsorg, äldreomsorg och stöd och service till vissa funktionshindrade ökar då dessa tjänster är väsentliga för en fungerande personalförsörjning av totalförsvaret.

### Ordning och säkerhet

- Ökad brottslighet i städer och ökat sabotage mot skyddsobjekt och samhällsviktig verksamhet.
- Ökad risk för subversiv verksamhet och upplopp.
- Samordnad gränsövervakning.<sup>31</sup>
- Ökat behov av skyddade transporter.

### Skydd av civilbefolkningen

- Ökat antal räddningsinsatser.
- Dagliga störningar i larmfunktionalitet och ledningsförmåga.
- Ökade strömningar av människor till följd av utrymning och inkvartering samt spontana evakueringar.

## 2.4. Ge och ta emot militärt och civilt stöd

Sverige ska enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

Givande och mottagande av stöd inför eller vid en väpnad konflikt i vårt närområde måste så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas och övas tillsammans med berörda aktörer. Detta gäller för totalförsvaret i sin helhet. Försvarsmakten har inlett gemensam operationsplanering med Finland och samordnad operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato. Inom det civila försvaret avser regeringen att utveckla det internationella samarbetet särskilt med inriktning på försörjningsberedskap och räddningstjänst.<sup>32</sup> Även EU-medlemsstaternas skyldighet att stödja varandra vid ett väpnat angrepp på dess territorium ska beaktas i totalförsvarsplaneringen.

<sup>31</sup> Enligt lag (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. ska viss gränsövervakning som ankommer på Polismyndigheten, Tullverket, Försvarsmakten och Kustbevakningen samordnas. Länsstyrelsen ansvarar och leder gränsövervakningen. Inom ett område som är skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer däremot ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på Försvarsmakten.

<sup>32</sup> Prop. 2020/21:30, s. 71. Ytterligare ingångsvärden finns i regeringens raminstruktion för det civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.



Stödet till det militära försvaret är beroende av tillgängliga resurser, transporter och infrastrukturkapacitet.<sup>33</sup> För att få efterfrågat stöd finns ett antal krav från tredje part, inklusive rättsliga krav, som Sverige måste uppfylla och dessa behöver därför erhålla hög prioritet.<sup>34</sup>

Försvarmakten kommer att dela information kopplat till mottagandet av militärt stöd med berörda aktörer.

## 2.5. Jämställdhets- och barnrättsperspektivet

I totalförsvarsplaneringen behöver internationell humanitär rätt löpande beaktas, detta gäller särskilt jämställdhets- och barnrättsperspektivet. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar inte befolkningen likvärdigt eftersom människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Redan utsatta grupper i samhället påverkas i högre grad.<sup>35</sup> Utrymningar kan exempelvis utgöra en situation där människors tillgångar och förkunskaper påverkar förutsättningarna för att reagera på en kris eller konflikt.<sup>36</sup>

Män och kvinnor kan påverkas i olika utsträckning, bland annat på grund av ekonomisk ojämställdhet och ojämna fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete. Detta förväntas påverka både individers utsatthet och förutsättningar att delta i totalförsvarets ansträngningar (exempelvis när det gäller mobilisering och bemanning av verksamhet som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner, exempelvis uthållig barn- och äldreomsorg). Sexuellt och könsrelaterat våld förekommer i kris, konflikt- och postkonfliktsammanhang och drabbar främst kvinnor men även män.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Prop. 2020/21:30, s. 85.

<sup>34</sup> Världsstödsavtalet med Nato ger Sverige möjlighet att förbättra förutsättningarna att effektivt ta emot stöd vid kris eller krig. Detta kräver att det inom det civila försvaret säkerställs praktiska och logistiska arrangemang till stöd för militära verksamheter.

<sup>35</sup> Svenska Röda Korsets rapport, Människan i krisen (2021).

<sup>36</sup> När det gäller barnrättsperspektivet behöver totalförsvaret utveckla metoder för att säkerställa skydd och omvårdnad av barn som berörs av väpnad konflikt samt värna barnets bästa och barns rättigheter i planeringen, i enlighet med barnkonventionen som även utgör svensk lag, lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

<sup>37</sup> Skr. 2016/17:10 s 115. Masculinities, conflict, peacebuilding (Saferworld, 2014). Olsson & Toivonen, Toward an enhanced analysis of the human terrain in Sweden, Uppsala Universitet 2021.

### 3. Fokusområden för att öka förmågan inom totalförsvaret

Försvarmakten och MSB bedömer att ett antal områden (så kallade fokusområden) initialt bör prioriteras i planeringen för att öka förmågan och bidra till att uppnå det övergripande målet för totalförsvaret. Till varje fokusområde finns ett antal delmål av olika konkretionsgrad beroende på områdenas respektive behov. Dessa kommer att följas upp under perioden och ska kunna utgöra ett av underlagen vid den samlade bedömningen av förmågan i totalförsvaret.

Totalförsvaret kommer att utvecklas kontinuerligt under försvarsbeslutsperioden, genom bland annat regeringsuppdrag och utredningar men också till följd av den samordning av totalförvarsplaneringen som beskrivs i kapitel 4. Förmågan inom militärt och civilt försvar kommer att bedömas årligen av Försvarmakten respektive MSB. Det medför att antalet fokusområden kan komma att utökas eller förändras under perioden.

Fokusområdena är en grund för utvecklingen av totalförsvaret på såväl lokal, regional som nationell nivå. Utöver fokusområden bör ett brett aktörsperspektiv som inkluderar näringslivet, samt lokalt, regionalt och nationellt perspektiv särskilt beaktas i beredskapsplaneringen och i övningar under perioden.

Respektive aktör inom totalförsvaret behöver inom sitt ansvarsområde identifiera vilka rättsliga förutsättningar som krävs för att verksamheten ska fungera samt de eventuella brister och behov av ny eller förändrad lagstiftning som finns.

#### 3.1. Beredskapsplaner och krigsorganisation

Det behövs förmåga att ställa om samhället till krigsförhållanden genom effektiv användning av tillgängliga personella och materiella resurser. Vid behov av utökade personella resurser bör alla möjligheter nyttjas, som t.ex. avtal med frivilliga försvarsorganisationer. Beredskapslagstiftningen behöver vara tydlig, aktuell och fullständig så att den understödjer de behov som det moderna totalförsvaret har. Det behöver även finnas planering för den verksamhet som ska bedrivas och den organisation som ska intas vid höjd beredskap, inklusive principer för personalförsörjning och krigsplacering av personal som behövs.

Delmål:

1. Det finns dokumenterade och övade beredskapsplaner.
2. Det finns planering för omställning till krigsorganisation.
3. Det finns principer för prioritering av gränssättande resurser inom eget ansvarsområde och behov av samverkan är identifierad.

### 3.2. Ledning och samverkan

Det civila och militära försvaret behöver utveckla och samordna sina metoder för ledning och samverkan vid höjd beredskap. En nationell samordning behöver utvecklas för kunskapsutbyte och anskaffning av materiel för ledningsplatser. Det behöver säkerställas att det finns lagligt stöd för att dela sekretessbelagda uppgifter med berörda aktörer i den utsträckning som är nödvändig. Förmågan till ledning och samverkan behöver stärkas på lokal, regional och nationell, såväl som internationell nivå genom övningar under perioden.

Delmål:

1. Det finns förmåga att upprätta och dela informationen om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder till relevanta myndigheter samt som beslutsunderlag till regeringen.
2. Det finns förmåga till ledning, samverkan och koordinering mellan det militära och civila försvaret.
3. Det finns stärkt förmåga (personal, material och utbildning) till säker och robust kommunikation av säkerhetsskyddsklassificerad information.
4. Det finns alternativa och/eller skyddade ledningsplatser.

### 3.3. Försörjningsberedskap

Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar till den krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Försörjningsberedskapen behöver utvecklas och näringslivet bör i ökad utsträckning delta i arbetet med att säkerställa försörjningen. Detta kräver att verksamhet som upprätthåller försörjningsförmåga identifieras och omhändertas i beredskapsplaneringen samt att nya författningar för försörjningsberedskap införs.

Delmål:

1. Verksamheter som upprätthåller försörjningsförmåga är identifierade och försörjningskrav definierade.
2. Företag som är viktiga för totalförsvaret är identifierade.
3. Det offentliga och näringslivet samverkar när det gäller försörjningsfrågor.

### 3.4. Ge och ta emot stöd

Sverige ska kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd för att kunna agera tillsammans och samordnat i händelse av säkerhetspolitisk kris eller krig. En grundläggande förutsättning för detta är en rättslig reglering som anger under vilka omständigheter militärt och civilt stöd kan tas emot. Nödvändiga avtal behöver även finnas på plats i förväg för att skapa trovärdighet och förutsägbarhet i förhållande till berörda länder och organisationer. Planering inom totalförsvaret

bör så långt som möjligt göras tillsammans med andra. Förmågan till att ge och ta emot stöd behöver stärkas genom övningar under perioden.

Delmål:

1. Det finns förmåga att ge och ta emot militärt och civilt stöd från andra länder och organisationer. Det civila försvaret utvecklar praktiska och logistiska arrangemang till stöd för militära verksamheter.
2. Under perioden genomförs gemensam militär planering med Finland vilket även genererar behov av stöd från det civila försvaret.
3. Under perioden genomförs samordnad militär planering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato vilket även genererar behov av stöd från det civila försvaret.

### 3.5. Försvarsvilja

En stark försvarsvilja hos befolkningen är en förutsättning för ett robust totalförsvaret. Samtliga aktörer inom totalförsvaret behöver bidra till att både stärka försvarsviljan i fredstid och att bibehålla den då den utmanas.

Den breda och komplexa hotbilden, bestående av exempelvis påverkansoperationer, cyberattacker och sabotage, syftar bland annat till att påverka befolkningens försvarsvilja. Den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar. Som ett led i att bibehålla och stärka försvarsviljan behöver totalförsvarets aktörer se till att befolkningen har kunskap om hotbilden och behovet av den enskilda individens beredskap.

Kunskap, förtroende och vilja är grundläggande faktorer för att i säkerhetspolitisk kris och vid väpnat angrepp upprätthålla den samlade försvarsförmågan. Bakgrunden till varför vi stärker försvaret av Sverige, vad ett starkt försvar innebär i form av förmågor och att det vi försvarar är vår demokrati, frihet, trygghet och självständighet behöver därför kommuniceras.

Delmål:

1. Aktörerna har, inom eget ansvarsområde, bidragit med kunskap och utbildning (totalförsvarsupplysning) till relevanta samhällsaktörer och till allmänheten om hur den egna verksamheten bidrar till försvaret av Sverige.
2. Aktörerna har utarbetat en kommunikationsstrategi med tillhörande handlingsplan inom eget ansvarsområde i syfte att stärka försvarsviljan.
3. Aktörerna har påbörjat arbetet med att bygga upp och öva förmågan att genomföra koordinerad kommunikation i samverkan med såväl det civila som det militära försvaret.



### 3.6. Stärkt informations- och cybersäkerhet

För att möta ett väpnat angrepp<sup>38</sup>, genomföra mobilisering eller möta hybrida hot under höjd beredskap behöver totalförsvarets aktörer ha en tillräcklig nivå av informations- och cybersäkerhet. Detta gäller både för funktioner i det civila samhället som Försvarmakten är beroende av för att möta ett väpnat angrepp och för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner i händelse av höjd beredskap.

Det systematiska arbetet med informations- och cybersäkerhet behöver stärkas ytterligare, bland annat avseende ökad rapportering av IT-incidenter till MSB samt anmälan vid säkerhetsshotande händelser och verksamhet till Säkerhetspolisen och Försvarmakten. Informations- och cybersäkerhetsperspektivet ska beaktas redan i anskaffningsfasen av exempelvis nätverk och IT-system.<sup>39</sup>

Försvarmakten har i uppgift<sup>40</sup> att i fred och krig kunna förstärka skyddet av samhällskritiska funktioner. För att effektivare kunna genomföra en sådan förstärkning inom cyberdomänen<sup>41</sup> krävs, utöver tillräcklig säkerhetsnivå, att tekniska och administrativa förberedelser genomförs redan innan höjd beredskap. Planering för detta kommer i förekommande fall att genomföras i särskild ordning under ledning av Försvarmakten.

Delmål:

1. Totalförsvarets behov omhändertas i aktörernas systematiska informations- och cybersäkerhetsarbete och lägstanivån har höjts. Det finns dokumenterade och övade planer för att säkerställa tillräcklig kontinuitet ur ett totalförsvarsperspektiv.
2. Informationssystem<sup>42</sup> som upprätthåller verksamheter och kritiska resurser för det militära och det civila försvaret samt för viktiga samhällsfunktioner är identifierade.
3. Det finns rutiner att på förfrågan under höjd beredskap kunna förmedla status för ovanstående informationssystem som underlag till det militära och civila försvarets cyberlägesbilder.
4. Det finns förmåga att upprätta cyberlägesbilder på regional- och sektorsnivå som underlag till det militära och civila försvarets cyberlägesbilder.

<sup>38</sup> Det skydd och de förmågor som etableras för att möta ett väpnat angrepp bidrar samtidigt till ökad motståndskraft mot hybridhot.

<sup>39</sup> Prop. 2020/21:30, s. 153.

<sup>40</sup> Inriktning för Försvarmakten 2021–2025, regeringsbeslut 30, 2020-12-17, Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

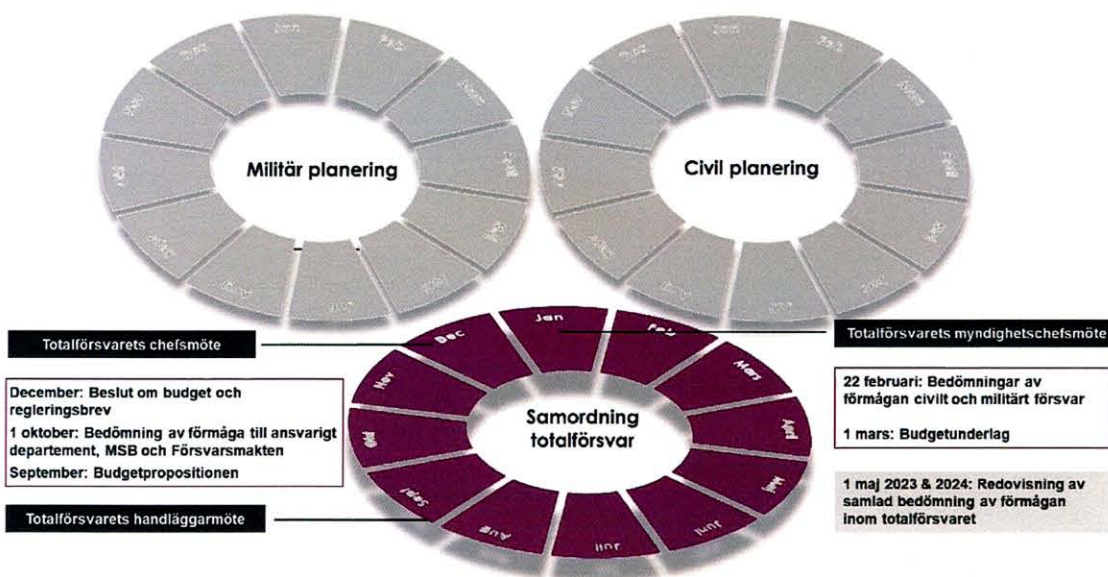
<sup>41</sup> Försvarmakten ska, inom cyberdomänen, kunna verka i alla konfliktnivåer. Med domän avses ett tematiskt avgränsat område där strid mellan militära styrkor kan bedrivas. Försvarmakten ansvarar för Sveriges offensiva cyberförsvarsförmåga.

<sup>42</sup> Begreppet informationssystem avser här alla typer av digitala system och inkluderar bland annat elektroniska kommunikationstjänster samt digitala eller uppkopplade styr- och reglersystem.

#### 4. Sammanhängande totalförsvarsplanering

Totalförsvarsplanering består av militär planering och civil planering. Den sammanhängande totalförsvarsplaneringen åstadkoms genom en ny process för samordning av beroenden och särskilda satsningar mellan militärt och civilt försvar. Processen inleds med de underlag som bevakningsansvariga myndigheter med flera inkommer med den 1 oktober 2021 till Försvarsmakten respektive MSB. Den nya mötesstrukturen implementeras fullt ut under 2022.

Ett centralt resultat av processen är att Försvarsmakten och MSB framöver kommer att lämna rekommendationer till regeringen om satsningar och prioriteringar inom totalförsvaret. Deltagande myndigheter omhändertar slutsatser inom sitt ansvarsområde och ordinarie budgetarbete, se figur 3.



Figur 3. Sammanhängande totalförsvarsplanering åstadkoms genom samordning av beroenden och särskilda satsningar mellan militärt och civilt försvar.

#### 4.1. Militär planering och uppföljning

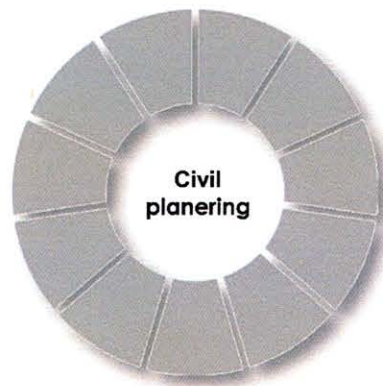
Försvarmakten har en etablerad process för planering och uppföljning av sin verksamhet. Planeringen bedrivs i tre tidsperspektiv: Planering för den *befintliga* försvarsförmågan omfattar den förmåga som är tillgänglig idag eller inom ett år. Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom försvarsplaneringen och följs upp årligen genom krigsorganisationsvärderingen.



Planering för *beslutad och finansierad* försvarsförmåga omfattar den innevarande försvarsbeslutsperioden och bedrivs utifrån den budget som beslutats i det femåriga försvarsbeslutet och regeringens inriktningsbeslut som innehåller mål för vilken operativ förmåga Försvarmakten ska ha 2025 respektive 2030. Den *långsiktiga* planeringen innehåller framtida förmågebehov inför nästa försvarsbeslutsperiod och konceptuella förmågebehov på mer än 20 års sikt. Planeringen genomförs inom ramen för arbetet med en perspektivstudie som redovisas till Regeringskansliet.

#### 4.2. Civil planering och uppföljning

Befintliga aktörsgemensamma processer för samordning, planering och förberedelser inom krisberedskapen och civilt försvar behöver förstärkas och struktureras så att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt. Den ömsesidigt förstärkande effekten av de åtgärder som vidtas inom det civila försvaret och krisberedskapen samordnas och inordnas därför under termen civil beredskap.



I takt med att kraven på beredskapsutvecklingen har ökat har behovet av en centralt sammanhållen process för samordning av civilt försvar och krisberedskap blivit allt tydligare. För att möta detta behov avser MSB, i och med sitt centrala samordningsansvar inom beredskapsområdet, driva en sådan process. Processen utgörs av en årscykel som stödjer aktörers planering och uppföljning, med syfte att omhänderta beroenden och särskilda satsningar inom civil beredskap. Årscykeln ska bidra till att prioritera, väga av och hitta en balanserad utveckling av beredskapen, exempelvis genom att sprida ut kostnader och arbetsinsatser mellan aktörer och över längre tid (tio år). En gemensam process bidrar även till att bygga stabilitet, långsiktighet, gemensam förståelse och kunskap.

### 4.3. Underlag för samordning av beroenden och särskilda satsningar

Som en del av den pågående uppbyggnaden av totalförsvaret har de bevakningsansvariga myndigheterna fått i uppdrag att lämna underlag om nuvarande förmåga och planerade åtgärder, på kort och medellång sikt. De svar som kommer in sammanställs och analyseras av Försvarmakten och MSB. Slutsatserna återförs till militär och civil planering. De slutsatser som rör beroenden mellan militär och civil planering och särskilda satsningar blir föremål för samordning.

### 4.4. Samordning av beroenden och särskilda satsningar

Inom den sammanhängande totalförvarsplaneringen finns beroenden och behov av särskilda satsningar som kräver samordning på lokal, regional, nationell nivå samt inom olika ansvarsområden.



Försvarmakten och MSB kommer därför att gemensamt leda en process för samordning mellan militär och civil planering på nationell nivå i form av en årlig cykel som anpassas till den statliga budgetprocessen. Underlag för identifiering av beroenden och särskilda satsningar utgörs bl.a. av myndigheternas årliga redovisningar och de årliga bedömningar som genomförs av Försvarmakten och MSB avseende förmågan inom militärt och civilt försvar. Den årliga cykeln syftar till att utvärdera genomförd verksamhet och befintlig förmåga, samt samordna behov av åtgärder för att nå uppsatta mål.

Denna samordningsprocess ersätter inte de bilaterala dialoger eller överenskommelser som Försvarmakten respektive MSB har med olika myndigheter.

Samordningen genomförs genom handläggarmöten, chefsmöten och myndighetschefsmöten. Mötena består av gemensamma delar och sektionerade delar beroende på sekretessgrad och behov av information hos berörda mottagare. Totalförvarsplaneringen har höga skyddsvärden och ska i enlighet med offentlighets- och sekretesslagstiftningen samt säkerhetsskyddslagstiftningen hanteras därefter. Innehållet på mötena anpassas därefter. Mötena förläggs tidsmässigt för att passa med den statliga budgetprocessen och tidpunkter som följer av förordningen om budgetunderlag och årsredovisningar samt när Försvarmakten och MSB ska lämna sina bedömningar av förmågan inom civilt respektive militärt försvar. Därutöver kan möten behöva hållas inom ramen för att ta fram en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.

Samordningen och mötena avser de slutsatser om de beroenden mellan militär- och civil planering och de särskilda satsningarna som varje myndighet sedan i sedvanlig ordning integrerar i sitt budgetunderlag till regeringen.

Försvarmakten och MSB arrangerar och bjuder in de bevakningsansvariga myndigheterna,<sup>43</sup> och vid behov ytterligare aktörer, till dessa möten.

- *Totalförsvarets handläggarmöten*

Utifrån genomförd analys och uppföljning genomförs en validering av identifierade beroenden och särskilda satsningar. Därefter identifieras vilken samverkan som behöver genomföras för att hanteras inom militär respektive civil planering.

- *Totalförsvarets chefsmöten*

Utifrån underlaget från tidigare handläggarmöten förankras och samordnas beredskapshöjande åtgärder.

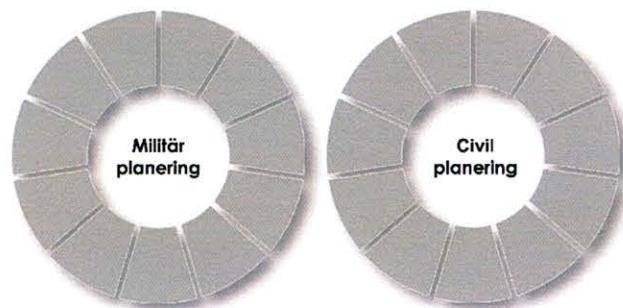
- *Totalförsvarets myndighetschefsmöten*

Utifrån beroenden mellan det civila och det militära försvaret ska mötet bidra till att respektive myndighet kan prioritera och vidta beredskapshöjande åtgärder utifrån en samlad behovsbild, för att öka den samlade förmågan i totalförsvaret.

Utifrån resultatet kan Försvarmakten och MSB lämna rekommendationer till regeringen om vilka satsningar och prioriteringar som behöver göras inom totalförsvaret.

#### 4.5. Fortsatt arbete inom ramen för militär och civil planering

Utifrån resultatet av samordningsprocessen bedrivs det fortsatta arbetet inom ramen för militär respektive civil planering med berörda aktörer. Resultatet omsätts i planer och budgetunderlag inom ramen för myndigheternas ordinarie processer. Genomförda åtgärder följs därefter upp igenom den årliga bedömningen av militär respektive civil förmåga.



<sup>43</sup> Justeringar kan komma att göras exempelvis utifrån förslagen från SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft.

## 5. Samlad bedömning av förmågan i totalförsvaret 2023 och 2024

I det här kapitlet redogörs på en övergripande nivå hur Försvarsmakten och MSB avser att redovisa den tredje delen i regeringsuppdraget. Denna del av regeringsuppdraget innebär att Försvarsmakten och MSB utifrån målet för totalförsvaret ska redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret den 1 maj 2024 med en delredovisning den 1 maj 2023.

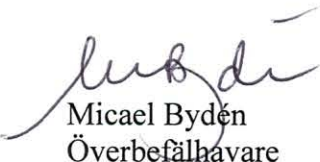
Riksdagen har beslutat om ett övergripande mål för totalförsvaret vilket innebär följande: Totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet. Utöver målet för totalförsvaret har riksdagen beslutat om mål för det civila och militära försvaret. Dessa bidrar tillsammans till måluppfyllelsen för totalförsvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ersätter inte målen för civilt och militärt försvar, utan kompletterar dem.

Försvarsmaktens redovisning av förmågan inom militärt försvar och MSB:s redovisning av förmågan inom civilt försvar utgör underlag vid bedömningen av den samlade förmågan inom totalförsvaret. Dessa behöver kompletteras med bedömningar av de beroenden och särskilda satsningar som identifierats i den årliga processen för samordning av militär och civil planering.


Försvarsmakten och MSB avser att 2021 och 2022 fortsätta att utveckla processer och metoder för hur den samlade bedömningen av förmågan i totalförsvaret ska genomföras. Fokusområdena förväntas leda till en utveckling av beredskapen som kommer att följas upp som en del av den samlade bedömningen av totalförsvarets förmåga.

- o0o -

Denna handlingsplan har beslutats av general Micael Bydén och vikarierande generaldirektör MSB Camilla Asp. I den slutgiltiga beredningen har som föredragande Katarina Johansson (Försvarsmakten) och Joakim Evertson (MSB) deltagit.



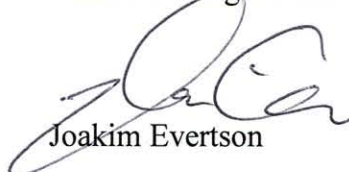
Micael Bydén  
Överbefälhavare



Camilla Asp  
Vikarierande generaldirektör



Katarina Johansson



Joakim Evertson



## Sändlista

Regeringskansliet (Förvarsdepartementet och Justitiedepartementet)

Arbetsförmedlingen  
Affärsverket svenska kraftnät  
E-hälsomyndigheten  
Finansinspektionen  
Folkhälsomyndigheten  
Fortifikationsverket  
Försvarets materielverk  
Försvarets radioanstalt  
Försvvarshögskolan  
Försäkringskassan  
Kustbevakningen  
Lantmäteriet  
Livsmedelsverket  
Luftfartsverket  
Läkemedelsverket  
Länsstyrelsen i Blekinge län  
Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Gotlands län  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län  
Länsstyrelsen i Hallands län  
Länsstyrelsen i Jämtlands län  
Länsstyrelsen i Jönköpings län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Kronobergs län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Länsstyrelsen i Värmlands län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Länsstyrelsen i Västmanlands län  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
Länsstyrelsen i Örebro län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Migrationsverket  
Pensionsmyndigheten  
Polismyndigheten  
Post- och telestyrelsen  
Riksbanken  
Riksdagsförvaltningen



Riksgäldskontoret  
Sjöfartsverket  
Skatteverket  
Socialstyrelsen  
Statens energimyndighet  
Statens jordbruksverk  
Statens meteorologiska hydrologiska institut  
Statens servicecenter  
Statens veterinärmedicinska anstalt  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Säkerhetspolisen  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk  
Trafikverket  
Transportstyrelsen  
Tullverket

**Försvarmakten**

AST, LG, I 19, K3, P4, P7, P18, A9, Lv6, Ing2, TrängR, SWEDEC, SkyddC, MSS  
MS, 1. ubflj, 3. sjöstriflj, 4. sjöstriflj, Amf 1, MarinB, SSS  
FS, F7, F17, F21, Hkpflj, LSS  
MR Syd, MR Väst, MR Mitt, MR Norr, HvSS  
FMLOG, FMTS, FömedC  
MHS K, MHS H, FM HRC  
LedR, FMTIS, FMUndSäkC  
SOG

**Inom Högkvarteret**

HKV STAB  
LEDS  
LEDS STAB  
LEDS CIO  
LEDS INRI  
LEDS JUR  
LEDS KOMM  
LEDS PERS  
LEDS PLANEK  
LEDS TF  
LEDS SFL  
MUST  
MUST LEDK  
MUST UNDK  
MUST SÄKK  
MUST IHK  
MUST KSI





MUST UNDK OP  
MUST LEDK KS USC  
PROD  
PROD STAB  
PROD PLAN  
PROD FPE  
PROD RPE  
PROD RIKSHV  
PROD LEDUND  
PROD LOG  
INS  
INSS STAB  
INSS J1  
INSS J2  
INSS J3  
INSS J4  
INSS J5  
INSS J6  
INSS J7  
INSS J8  
INSS J9  
REV  
SÄKINSP  
FLYGI  
FIHM

**Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Generaldirektören och GD-kansliet  
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar  
Avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer  
Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande  
Operativa avdelningen  
Avdelningen för rättsligt stöd  
Avdelningen för internationell samordning  
Kommunikationsavdelningen  
Avdelningen för verksamhetsstöd

**Arkiv**

Försvarmakten, exemplar nummer 8001  
MSB