



# Totalförsvaret

Hur ser SOFF på ett nytt totalförsvaret?  
I detta policy-PM samlar vi  
elva frågor och svar.

## Sammanfattning

Samhällets förmåga att hantera kriser i fred ger även en grundläggande förmåga att hantera statsunderstödda handlingar och krig. Försvaret är beroende av ett robust samhälle för att vid höjd beredskap och ytterst vid krig kunna effektuera en militär förmåga.

Ett modernt totalförsvaret bör bygga på ett helhetsperspektiv där både privata och offentliga aktörer inkluderas och där strategiska samarbeten upprätthålls och intensifieras. Företag är en väsentlig del av försvarsförmågan, både inom det civila och militära försvaret.

Regeringen förbereder förändringar och modernisering i viktiga delar av lagstiftningen som reglerar totalförsvaret så att den motsvarar dagens krav och säkerhetsstruktur.

## 1. Varför behöver vi ett totalförsvaret?

Förutsättningarna för skyddet av vårt samhälle har förändrats snabbt under de sista två decennierna. Hoten ser annorlunda ut i dag, och de kommer från olika håll. Vårt samhälle har dessutom vuxit i komplexitet och tekniskt beroende; samhällets beroende av kritiska infrastrukturer och flöden för försörjning har ökat samtidigt som vi är mer beroende av omvärlden. Näringslivet har i dag en betydligt större och mer integrerad roll i vårt samhälles olika grundläggande funktioner och infrastruktur. Sammantaget har samhället blivit mer sårbart.

Regeringen fattade 2015 beslut om Sveriges försvarspolitiska inriktning för perioden 2016–2020 som ett svar på de säkerhetspolitiska utmaningarna vårt land står inför. En viktig del i beslutet

### Vad säger regeringen?

”Sveriges frihet, fred och säkerhet ska värnas. Det finns ingen viktigare uppgift för staten än denna.”

Citat ur Nationell säkerhetsstrategi, Regeringskansliet 2017



är att utveckla och stärka totalförsvaret. Krigsförbandens operativa förmåga ska stärkas och den samlade förmågan i totalförsvaret ska säkerställas. Det civila försvaret har som mål att vid krigsfara och krig värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunkti-

### Vad betyder totalförsvaret?

”Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.

För att stärka landets försvars-förmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).”

Definition enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap [1992:1403].

De myndigheter som har ansvar för att organisera totalförsvaret är Försvarsmakten för det militära försvaret och MSB för det civila försvaret.

nera och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har lämnat en inriktning på hur denna sammanlagda förmåga ska öka inför och under höjd beredskap. Den totalförsvarfsplanering som nu pågår bland civila aktörer har två perspektiv: dels att med krisberedskapen som grund arbeta för att samhället blir mer motståndskraftigt, även mot väpnat angrepp; dels att säkerställa att det militära försvaret kan få stöd av det övriga samhället för att säkerställa sin operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst vid krig.

Mer än någonsin behöver vi skapa en gemensam säkerhet i bred mening, säger regeringen i den nationella säkerhetsstrategin från januari 2017. Säkerhetsstrategin utgår från ett nytt,

### Läs mer

Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap [1992:1403]:  
[www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd\\_sfs-1992-1403](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403)

MSB:

[www.msb.se](http://www.msb.se)

Rekryteringsmyndigheten:

[www.rekryteringsmyndigheten.se](http://www.rekryteringsmyndigheten.se)

mycket bredare förhållningssätt och säkerhetsbegrepp som omfattar exempelvis militära hot, digitala risker, terrorism, brottslighet, energiförsörjning, hot mot transporter och infrastruktur, hot mot hälsa och klimatförändringar. Regeringen slår också fast att en stor del av huvudaktörerna inom dessa sektorer är privata företag – och att de därmed har en stor betydelse för beredskapen.

Mot bakgrund av detta har Säkerhets- och försvarsföretagen tagit fram denna position för att bland annat framhålla vad näringslivet har för roll i denna säkerhetsstruktur och hur vi ser att det framtida totalförsvaret kan stärkas.

### 2. Vad är totalförsvaret i dag?

Totalförsvaret är både ett militärt försvar och ett civilt försvar. I krigstid ska dessa båda fungera som en enhet. De myndigheter som har ansvar för att organisera totalförsvaret är Försvarsmakten för det militära försvaret och MSB för det civila försvaret<sup>1</sup>. Totalförsvaret är den (enda) samhällsverksamhet som ska bedrivas i Sverige i händelse av krig. I ett sådant fall är beredskapsnivån höjd till högsta beredskap. Vid högsta beredskap ska det civila försvaret (kommuner, landsting och privata företag) vidta de åtgärder kring bemanning, resurser och planering som behövs för att det ska kunna genomföra sitt främsta uppdrag; att stödja Försvarsmakten i att säkerställa sin operativa förmåga.

Jämfört med kalla krigets dagar har Sverige under en längre tid reformerat och reducerat både det militära och civila försvaret. Den största delen av civil och militär produktion av säkerhetsrelaterad materiel och tjänster återfinns numera hos privata aktörer i näringslivet, vilket gör företagen högaktuella i en totalförsvardsdiskussion. Privatiseringen av har i många fall lett till ekonomiska framgångar men även till utmaningar gällande Sveriges förutsättningar att kunna rusta upp för hot. Framförallt har inte staten i stort sett inte alls krävst dessa aktörers förmåga att hantera sina tjänster i högre beredskapsnivåer.

### 3. Vad är företagets roll i det nya totalförsvaret?

Samhället består av en rad funktioner där näringslivet har kommit att stå för huvuddelen. I och med avreglering, privatisering och teknikens utveckling är det hos företagen man finner resurserna för samhällets robusthet och resiliens samt en väsentlig del av försvarsförmågan. Hur näringslivet förhåller sig till samhällets säkerhet beror på flera olika faktorer, exempelvis direkta och indirekta verkningar på affärsverksamheten, avtal med kunder, långsiktighet, investeringsbas, flexibilitet och skyddsvärda tillgångar.

Näringslivet levererar en allt större del av de produkter och tjänster till den offentliga sektorn. Specialisering, koncentrerad på kärnverksamheterna, internationalisering samt förnyande av samarbetet och arbetsfördelningen



mellan den offentliga och den privata sektorn inverkar på hur deras samarbete med anknytning till beredskap kan byggas. Ett närmare samarbete mellan privat och offentlig sektor är därmed nödvändigt i det nya totalförsvaret som nu ska byggas. Ett sådant samarbete är nödvändigt på olika nivåer och sektorer i vårt samhälle. Ett väl utvecklat samarbete för totalförsvaret tillser en mängd nödvändiga aspekter: informationsdelning, styrning, planering samt tillgång till rätt kompetens och kunskap.

### 4. Vad finns det för lagstiftning som påverkar totalförsvaret och förhållandet mellan privat och offentlig sektor?

I utredningen om en ny säkerhets-skyddslag (SOU 2015:25) föreslås en ny säkerhets-skyddslag som ska svara mot de förändrade kraven på säkerhets-skyddet, bland annat avseende utvecklingen på informationsteknikområdet,

<sup>1</sup> [www.msb.se/Insats--beredskap/Civilt-forsvar/Totalforsvar](http://www.msb.se/Insats--beredskap/Civilt-forsvar/Totalforsvar)



en ökad internationell samverkan, en ökad sårbarhet i samhällsviktiga funktioner och att säkerhetskänslig verksamhet i allt större omfattning bedrivs i enskild regi.

För vissa sektorer, exempelvis energi- och finanssektorn, finns föreskrifter och lagstiftning om att upprätthålla säkerhet.

EU-direktivet om säkerhet i nätverk och informationssystem (NIS) utreds för närvarande med syfte att genomföras i svensk lagstiftning under 2018. Direktivet kommer att innebära bland annat att en rad olika kritiska informationsinfrastrukturer ska definieras och åläggas ett mer systematiskt säkerhetsarbete, samt att även företag ska kunna omfattas av obligatorisk IT-incidentrapportering. I dag är enbart statliga myndigheter ålagda IT-incidentrapportering.

### 5. Hur bygger vi upp kompetens och medvetenhet inom totalförsvaret?

I dag finns brister i förmågor och tillgänglighet vad gäller flera typer av system och logistiktjänster. Det kan exempelvis finnas för få enheter för vissa system och problem som bristande kompetens- och personalförsörjning. Här kan näringslivet i fredstid bidra med rådgivning, utbildning, övningar, tjänster samt forskning och utveckling för att samhället ska vara bättre rustat i en beredskapssituation.

Övningar är en väsentlig fråga för att bygga upp beredskap och kompetens liksom för att utveckla sektors- och företagsövergripande samarbete. Näringslivet kan både stötta och hjälpa offentliga aktörer med inte minst övningsverksamhet, men också med annat relevant säkerhetsarbete såsom analyser, planering, genomförande och utvärdering.

Vidare behöver allmänhetens beredskap och medvetenhet höjas. MSB har i uppdrag att förebygga, informera och utbilda i krisberedskap. En medvetandehöjande åtgärd som MSB genomför är Krisberedskapsveckan som är en kampanj med fokus på vad medborgare själva kan göra och bidra med vid allvarliga samhällsstörningar.

Cybersäkerhet är ett annat exempelområde där den mänskliga faktorns kompetens och medvetenhet är central. För att samhället ska kunna vara robust och kunna stå emot den ökande sår-

barheten för cyberattacker och andra IT-incidenter hotar hela eller delar av vårt samhälle måste medvetenheten höjas. Det kommer också att krävas nya IT-lösningar i dagens digitaliserade totalförsvaret.

#### Läs mer

SOFF:s rekommendationer för cybersäkerhet:  
[www soff.se/vara-fragor/cyberforsvar](http://www soff.se/vara-fragor/cyberforsvar)

### 6. Hur ser marknaden ut för våra företag som berörs av totalförsvaret?

Sverige har en stark position inom flera områden när det gäller säkerhetsteknik. Ett stort antal företag har vuxit fram under senare år, men marknaden är fortfarande relativt omogen. Marknaden har för närvarande en årlig tillväxt på cirka åtta procent per år, och 66 % av företagen inom samhällssäkerhet bedömer att branschen kommer att öka med mer än tio procent per år de närmaste tre åren. Den svenska exporten – i dag 40 % av omsättningen – har fördubblats sedan 2008 och exporten är betydande på områden såsom sensorik, kommunikationsteknik och cybersäkerhet.

#### Läs mer



SOFF:s folder **Marknadens roll för samhällets säkerhet**:  
[www soff.se/2015/11/24/soff-om-samhallssakerhet](http://www soff.se/2015/11/24/soff-om-samhallssakerhet)

KRIG	Vapen med masseffekt				Massförstörelsevapen	
	Terror				Invasion	
	Angrepp på samhällskritisk infrastruktur				Begränsat anfall	
GRÅZON	Ultimatum				Krigföring genom ombud	
	Sanktion				Blockad	
	Subversion				Sabotage	
	Maktdemonstration				Intervention	
FRED	Beroende		Assistans		Specialoperationer	
	Propaganda				Kränkningar	
	Allians				Cyberaktivism	
	Bistånd				Övning	
	Strategiska affärer				Underrättelsetjänst	
Partnerskap						
Diplomatiska medel		Ekonomiska medel		Politiska medel		
		Psykologiska medel		Okonventionella medel		
				Militära medel		

Insatser i fred och krig. Källa: Försvarsmakten.

### 7. Vad innebär hybridkrigföring?

Ett nytt och mycket aktuellt inslag i det nya totalförsvaret är hybridkrigföring. Kort och gott baseras hybridkrigföring på gråzoner mellan fred, kris och krig där både militära- och icke-militära medel används för att uppnå uppsatta mål. Därmed suddas de traditionella gränserna mellan krig och fred ut, men det gör också att bland annat lagstiftningen för beredskapsnivåer blir delvis inaktuell – eller åtminstone svårtolkad.

Ser man över den typ av hybridkrigföring som Ryssland använder skulle man kunna dela in den i tre nivåer. Den första, operativ-taktisk nivå, handlar om omärkta militära enheter som saknar nationstillhörighet. Den andra, strategisk nivå, används i cyberattacker och psykologisk krigföring i form av desinformationsspridning. Den tredje, den säkerhetspolitiska nivån, agerar för att påverka västvärlden genom att exempelvis strypa åt ekonomiska tillgångar. Hybridkrigföring har bland annat använts vid Rysslands annektering av Krim.

I Sverige har frågan väckts huruvida vi har möjlighet att hantera och skydda oss mot denna typ av krigföring med det försvar som finns upprättat i dag. Den enskilt viktigaste frågan i den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Hur det moderna totalförsvaret ska te sig samt hur tillvägagångssättet för att skapa en tröskeleffekt (en försvarsförmåga som avkräcker en potentiell angripare från att fullfölja sina avsikter) för att upprätthålla Sveriges självständighet som stat ska se ut presenteras i den grundtanke som Försvarsmakten och MSB tillsammans tog fram under juni 2016. Under 2017 fortlöper arbetet med att finna mer konkreta lösningar samt en handlingsplan. Hantering av hybridkrigföringen bör vara en del i denna handlingsplan.

### 8. Vad är näringslivets roll i kris och höjd beredskap?

Under fredstida förhållanden ligger fokus på planering av krishantering, men även detta område är till en större del avvecklat jämfört med de ledningsstrukturer för samordning som fanns under kalla kriget. Planeringsarbetet i dag omfattar särskilt förmågor som drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom elförsörjning och upprätthållande av elektroniska kommunikationer samt sjukvård. I enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning 2016–2020 ska planeringsarbetet återupptas och även ge en grundläggande förmåga att hantera arbetet i krigstid<sup>2</sup>.

I fallet om höjd beredskap eller krig gäller att man i företagen vet hur många som är krigsplacerade samt vad som händer (inom företaget) i de fall personalen blir inkallad. Denna utmaning gäller för övrigt också både försvarsrelaterade och övriga myndigheter. Vem levererar i kristid och vilka krav har ställts på detta? Här handlar företagens roll mer om försörjningstrygghet och leveransförmåga.

Där civilskyddet tidigare handlade om exempelvis skyddsrum och gasmasker är det i dag betydligt svårare för företag och civilsamhället över lag att veta hur och var civilskyddet ska koncentreras. Därför bör fokus mer riktas på mot vad samhället ska skyddas mot – exempelvis hybridhoten. Med det sistnämnda som utgångspunkt behöver samhället säkerhetsställa de viktigaste samhällsfunktionerna – exempelvis försörjning av livsmedel, tillgång till sjukvårdsresurser, transport, logistik och flöden.

<sup>2</sup> Försvarspolitisk inriktning, 2016–2020.



## 9. Hur ska vi samverka om försörjningstrygghet?

Försörjningstrygghet/leveranssäkerhet handlar på kort sikt om tillgång till tjänster, tillgång till reservdelar och förnödenheter samt förmåga till modifieringar och uppgraderingar. Leveranser av statens behov regleras i totalförsvarslagen<sup>3</sup>.

Dagens försörjningskedjor är i allra högsta grad globala och spänner över nationsgränser. Aktörerna är många och försörjningskedjorna komplicerade och inte alltid kompatibla. Det är svårt att skapa en gemensam lägesbild av försörjningsläget.

Näringslivet står för en stor del av både resurser och kompetens inom försörjningstryggheten. Många företag verkar såväl civilt som militärt och en stor procentuell del av omsättningen inom säkerhets- och försvarsföretagen läggs på forskning och utveckling. Näringslivet och de enskilda företagen är en förutsättning för att höja försvarets operativa förmåga och utgör därmed en samhällsviktig verksamhet.

Samverkan om försörjningstrygghet handlar om flera faktorer: dels om analys av försörjningskedjorna för gemensamma lägesbilder, dels om utveckling av kompetens, produkter och tjänster. Resursförstärkning tar dock tid att genomföra. Sverige behöver därför tillsammans skapa ett ekosystem där Försvarsmakten och det civila samhället har de resurser som behövs, även i tider av störningar inom exempelvis handelsmönster eller vid väpnade konflikter i vårt närområde.

## 10. Totalförsvaret – historiskt arv eller ett ok?

Under kalla krigets tid såg staten ett större behov än tidigare av samarbete mellan myndigheter för försvaret av Sverige. Detta berodde på Sveriges geografiska läge mellan två krigsberedda stormakter. Sverige fann det väsentligt att i detta sammanhang höja sin tröskelförmåga genom att ha ett starkt försvar inklusive en civil del för att säkra sin egen försörjningsförmåga ifall krig i omvärlden skulle uppstå. Försvaret i sig byggde här på ett starkt

militärt försvar medan den civila sidan skulle kallas in vid behov. Runtom i landet fanns det stora förråd med materiel och andra förnödenheter för att säkra materiel- och logistikförsörjningen vid eventuell konflikt. Försvarsföretagen hade därmed en väsentlig roll i vidmakthållandet av den svenska tröskelförmågan. Staten i sin tur var en viktig aktör för de dåvarande försvarsindustrieföretagen då den med ekonomiskt stöd stöttade företagen i forsknings- och utvecklingsinsatser liksom med stora och långvariga beställningar. En sådan säkerhetsstruktur med sitt totalförsvarskoncept är dock inte funktionell i en internationaliserad och globaliserad värld.



**Foto/rendering:** 1 DigitalStorm/iStock/Thinkstock, fergregory/iStock/Thinkstock, Ingram Publishing/Thinkstock, Thomas Northcut/DigitalVision/Thinkstock, Jannoon028/iStock/Thinkstock 2 SOFF 3 ChrisAyre/iStock/Thinkstock 4 SOFF 5 scanrail/iStock/Thinkstock

## 11. Vad rekommenderar branschen inför ett nytt totalförsvarskoncept?

Säkerhet innebär för oss att trygga funktioner som är vitala för vårt samhälle. Ett modernt totalförsvaret bör bygga på ett helhetsperspektiv där både privata och offentliga aktörer inkluderas och där strategiska samarbeten upprätthålls och intensifieras. Ansvaret behöver fördelas över hela samhället. Vi behöver skapa ett koncept där offentliga, privata och enskildas resurser används på ett förnuftigt sätt i syfte att upprätthålla vår säkerhet.

Ledord för ett totalförsvarskoncept är ökad förståelse av beroenden, sårbarheter och samverkan. Konceptet innebär krav på befintliga och nya förmågor, inte minst avseende försörjningstrygghet, leveranssäkerhet, samverkan militärt/civilt samt nya affärsmodeller.

Staten bör samverka djupare med företag där särskilda beroenden finns, exempelvis leverantörer med särskilt ansvar för samhällsviktiga funktioner och verksamheter. Alla viktiga samhällsfunktioner har en betydande internationell dimension och möjligheterna till samarbete över gränserna bör tas tillvara.

För detta krävs nya affärsmodeller och nya former av stöd för företag med samhällsviktiga funktioner. Kompetens och utveckling måste främjas jämfört med i dag. Den offentliga sektorn bör bättre nyttja möjligheterna inom LOU och LUFPS, och den måste också inte minst beakta att det finns olika lagar för olika konfliktnivåer (höjd beredskap eller krig) samt att man kan ställa krav på informations- respektive försörjningstrygghet även i öppna konkurrensupphandlingar.

Men viktigast: staten måste prioritera de områden som är av särskilt intresse för samhällets säkerhet.



**SOFF**  
Säkerhets- och försvarsföretagen

<sup>3</sup> Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.