



Det civila försvarets samtid och framtid

Forskning för totalförsvaret från
beredskapsbyråkrati till drönarkrig

Daniel K Jonsson, Peter Bennesved, Ingrid
Gustafsson Nordin, Jonas Herkevall, Jenny
Ingemarsdotter, Ola Svenonius, Kristina Gavhed,
Carl Marklund, Eva Mittermaier (red.)

Anna Andersson, André Appelblad, Aron Björk, Elina
Elveborg Lindskog, Majbritt Hansson, Maria Hoff
Rudhult, Andreas Hörnedal, Pernilla Johansson, Jonas
Lidman, Johan Markdahl, Anna McWilliams, Martin
Nilsson, Oskar Paradis, Ingemar Pettersson, Marianne
Thunell, Jerker Torpsten, Ester Veibäck, Janet Vähämäki,
Christoffer Wedebrand

Det civila försvarets samtid och framtid

Forskning för totalförsvaret från
beredskapsbyråkrati till drönarkrig

Daniel K Jonsson, Peter Bennesved, Ingrid Gustafsson
Nordin, Jonas Herkevall, Jenny Ingemarsdotter, Ola
Svenonius, Kristina Gavhed, Carl Marklund, Eva
Mittermaier (red.)

Anna Andersson, André Appelblad, Aron Björk, Elina Elveborg
Lindskog, MajBritt Hansson, Maria Hoff Rudhult, Andreas
Hörnedal, Pernilla Johansson, Jonas Lidman, Johan Markdahl, Anna
McWilliams, Martin Nilsson, Oskar Paradis, Ingemar Pettersson,
Marianne Thunéll, Jerker Torpsten, Ester Veibäck, Janet Vähämäki,
Christoffer Wedebrand

Titel	Det civila försvarets samtid och framtid: Forskning för totalförsvaret från beredskapsbyråkrati till drönarkrig
Rapportnummer	FOI-R--5913--SE
Månad	Februari
År	2026
Antal sidor	124
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
Projektnummer	A12670
Godkänd av	Anders Norén
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett annat sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Förord

Vårt civila försvar utgör samhällets samlade motståndskraft vid krig och krigsfara. Civilt försvar behövs i krig för att skydda befolkningen, upprätthålla samhällsfunktioner och försörjningsflöden, stärka försvarsviljan samt säkerställa att militära förmågor kan komma i användning och få avsedd försvarseffekt. I Ukraina ser vi ständigt smärtsamma exempel på hur hela samhället måste involveras för att möta ett väpnat angrepp då den ryska krigsföringen omfattar terrorangrepp på civila samhällsfunktioner och systematiska övergrepp mot civila. Det är samtidigt en påminnelse om att krig inte är, och aldrig har varit, en renodlad militär angelägenhet.

FOI är hela totalförsvarets forskningsinstitut med uppdraget att stärka Sveriges säkerhet nu och i framtiden. FOI bedriver världsledande forskning till stöd för såväl militärt som civilt försvar. Historiskt har tyngdpunkten legat på den militära delen av totalförsvaret men FOI är numera även en nationell integritetskritisk kunskapsresurs för det civila försvaret.

Föreliggande antologi har tagits fram inom Forskningsprogram civilt försvar, som finansieras genom anslag från regeringen. Bredden av teman som behandlas i rapporten ger en indikation på hur stort forskningsområdet civilt försvar egentligen är. Forskningen ska bidra till att tillgodose kunskapsbehov inom 12 beredskapssektorer, som omfattar 46 beredskapsmyndigheter, 21 länsstyrelser och lika många regioner, 290 kommuner, samt tusentals företag och civilsamhällesorganisationer, och i förlängningen alla vi som bor i Sverige. Det är ingen överdrift att säga att kunskapsbehoven är enorma, såväl i bredd som i djup.

FOI:s forskningsverksamheter inom civilt försvar växer och vi är redo för ytterligare tillväxt för att kunna nyttja FOI:s unika sammantagna kompetens för att bedriva sådan integritetskritisk forskning som annars inte hade kommit till stånd. Det handlar bland annat om att skapa fler synergier mellan samhällsvetenskaplig och teknisk-naturvetenskaplig forskning, exempelvis kring skydd mot vapenverkan, cyber- och rymdfrågor, drönare och autonoma system samt CBRN-hot.

I en oviss framtid är kvalificerad kunskap det första steget mot ökad säkerhet och trygghet. Vi lever i en tid där det måste gå fort och bli rätt. I en sådan tid är forskningsbaserade beslutsunderlag och tillämpad forskning för ökad totalförsvarsförmåga viktigare än någonsin.

Stockholm, februari 2026

Jens Mattsson
Generaldirektör

Innehållsförteckning

1. Inledning – forskning för det civila försvarets behov	5
<i>Daniel K Jonsson, Anders Norén</i>	
2. Styrningen av det civila försvaret – mot handlingskraft eller en ineffektiv byråkrati?	7
<i>Ingrid Gustafsson Nordin, Janet Vähämäki</i>	
3. Branscher i beredskap – en framtida modell över branschers förutsättningar för beredskap	17
<i>Ester Veibäck, Ingemar Pettersson</i>	
4. Den blå försörjningsberedskapen	23
<i>Jenny Ingemarsdotter</i>	
5. Krigsförsäkringar – en förutsättning för Sveriges varuförsörjning	31
<i>Aron Björk</i>	
6. Befolkningsskyddets förutsättningar i krigets Ukraina – från luftkrig till skyddsrum	39
<i>Peter Bennesved, Andreas Hörnedal, MajBritt Hansson, Oskar Paradis, Martin Nilsson, André Appelblad, Jerker Torpsten, Marianne Thunéll</i>	
7. Svärmtekniken och skyddet av civilbefolkningen i väpnade konflikter	51
<i>Peter Bennesved, Johan Markdahl, Jonas Lidman, Anna Andersson</i>	
8. Planering för flexibilitet kring frivilliga insatser – möjliga lärdomar från Ukraina	61
<i>Jonas Herkevall, Pernilla Johansson</i>	
9. Samhällets förmåga att omhänderta ett stort antal döda i krig – en ny processbeskrivning	73
<i>Elina Elveborg Lindskog, Peter Bennesved</i>	
10. Konstens roll i krig	83
<i>Anna McWilliams</i>	
11. Hörnsten och hägring – försvarsviljans dynamik i krig och fred	93
<i>Ola Svenonius, Christoffer Wedebrand</i>	
12. Beredskap genom avtal? Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret	103
<i>Maria Hoff Rudhult, Carl Marklund</i>	
13. Rådighet – att sätta handling bakom ett av totalförsvarets viktigaste ord	115
<i>Jenny Ingemarsdotter, Carl Marklund</i>	

1. Inledning – forskning för det civila försvarets behov

Daniel K Jonsson, Anders Norén

Krig vinnas kanske inte i första hand med forskning. Men den som har kunskap, sätter sig i position att nå framgång. Den som saknar kunskap, riskerar att förlora redan innan krigsfara har uppstått. Vår styrka ligger inte i kvantitet, utan i vår förmåga att arbeta smart, snabbt och effektivt, tillsammans med våra allierade. Detta förutsätter att vi idag väljer rätt lösningar och koncept för totalförsvaret. Dåligt underbyggda beslutsunderlag som bidrar till felaktiga vägval och felinvesteringar riskerar inte bara att hota vår framtida säkerhet utan de blir även oundvikligen kostsamma.

FOI:s Forskningsprogram civilt försvar etablerades under 2024 genom en särskild satsning från regeringen. Programmet ska bidra till att tillgodose de civila aktörernas samlade kunskapsbehov, från central till lokal nivå. Det skiljer sig från de flesta motsvarande forskningsprogram vid FOI då den tematiska bredden omfattar i princip hela samhället med dess mångfald av aktörer. Genom satsningen skapas en basplatta som bygger broar mellan olika ansvarsområden. Med fokus på långsiktighet, vetenskaplighet och användbarhet, bidrar programmet till en kunskapsbaserad och sammanhållen utveckling av totalförsvaret. Verksamheten bedrivs inom följande tematiska områden:

Befolkningsskydd

Forskningen kring befolkningsskydd fokuserar på konsekvenser av den vapentekniska utvecklingen, hantering av masskadeutfall och hur andra länder utvecklar skyddet av sin befolkning. Lärdomar från Ukraina är en central del av området. Det pågående kriget demonstrerar inte bara hur civilbefolkningen drabbas av krigets verkningar, utan hur den också betraktas som måltavla i sig, se kapitel 6. I denna rapport kan man också läsa om drönarsvärmt teknikens hot och möjligheter i skyddet av civila, i kapitel 7.

Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar

Inom området försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar undersöks hur totalförsvarets uthållighet och motståndskraft kan stärkas. En god försörjningsberedskap och en stabil samhällsekonomi är avgörande för både det civila och det militära försvarets förmåga. Forskningen analyserar både hoten och hanteringen av dem, med olika tidsperspektiv och med hänsyn till policyutvecklingen inom EU och Nato. Läs om sjöfartens respektive krigsförsäkringarnas betydelse för försörjningsberedskapen i kapitlen 4 respektive 5, liksom om begreppet rådighet inom totalförsvaret i kapitel 13.

Psykologiskt försvar och försvarsvilja

Inom området psykologiskt försvar och försvarsvilja studeras totalförsvarets kognitiva dimension och befolkningens motståndskraft. Exempel på bidrag i rapporten som behandlar detta är bland annat konstens roll i krig, kapitel 10, samt olika perspektiv på försvarsvilja i kapitel 11.

Samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig

Under 2025 etablerades området samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig, som bland annat ska utveckla skyddsstrategier genom att väga samman möjligheter till fysiskt skydd, robusthet, redundans, verksamhetsomställning och reparationsberedskap. Samhällsfunktionalitet är ett brett område som kan omfatta allt från olika branschers beredskapsförmåga, se kapitel 3, till omhändertagandet av många döda, se kapitel 9.

Civilt försvar som sammanhängande system

Inom området civilt försvar som sammanhängande system undersöks hur det civila försvaret bör styras, struktureras och samordnas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Här studeras hur beredskapsaktörer arbetar utifrån nuvarande styrning samt gränssytor och relationer mellan stat, marknad och civilsamhälle. Se exempelvis bidragen om beredskapsbyråkrati och handlingskraft, kapitel 2, respektive planering för frivilliga insatser, baserat på lärdomar från Ukraina, i kapitel 8.

Civilt stöd till militärt försvar och civil-militär samverkan

Ett av målen för det civila försvaret är att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga. Under 2026 sätts området civilt stöd till militärt försvar och civil-militär samverkan. Forskningen ska bland annat fokusera på civil-militära beroenden och beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Flera av bidragen i rapporten berör på olika sätt detta civil-militära område, exempelvis om försörjningsberedskap, kapitlen 4 och 5, befolkningsskydd, kapitlen 6 och 7, försvarsvilja, kapitel 11, samt om styrning, samordning, rådighet och privat-offentliga relationer inom totalförsvaret, kapitlen 2, 12 och 13.

Bidragen i denna antologi är av olika karaktär. Några redovisar genomförd eller pågående forskning. Andra handlar mer om att lyfta nya idéer och koncept, som kan ligga till grund för framtida forskning och utveckling.

FOI forskar inte i första hand *om* civilt försvar, utan *för* det civila försvarets behov. Forskningen ska bidra till att hantera problem som de förmågeutvecklande aktörerna står inför, idag och imorgon. Det finns inget som tyder på att det ansträngda säkerhetsläget är snabbt övergående. Därför behövs också långsiktig forskning som förekommer aktörernas framtida kunskapsbehov.

Daniel K Jonsson, forskningsledare och docent, är programansvarig för Forskningsprogram civilt försvar.

Anders Norén, verksamhetsområdeschef, Civilt försvar.

2. Styrningen av det civila försvaret – mot handlingskraft eller en ineffektiv byråkrati?

Ingrid Gustafsson Nordin, Janet Vähämäki

Det civila försvaret utökas i allt snabbare takt och från politiskt håll betonas tempo och handlingskraft: det är viktigt att uppbyggnaden av det civila försvaret inte fastnar i en långsam byråkrati. Samtidigt visar utredningar att styrningen av det civila försvaret riskerar att skapa en just ineffektiv byråkrati där planerings- och rapporteringsbördan hos beredskapsaktörerna växer. Hur ska man göra så att styrningen av det civila försvaret skapar handlingskraft och inte fastnar i onödig byråkrati?

Sedan 2022 har Sverige höjt ambitionen i uppbyggnaden av det civila försvaret. Inom den så kallade civila ramen i regeringens totalförsvarsproposition för 2025–2030 tilldelades det civila försvaret 15 miljarder kronor för att öka förmåga och beredskap,¹ ett belopp vilket sedan ökades till 20 miljarder i budgetpropositionen för 2026.² I det nuvarande politiska narrativet betonas att det är bråttom – Sveriges beredskap behöver stärkas, och det nu. I ett pressmeddelande i januari 2025 berättar ministern för civilt försvar, Carl Oskar Bohlin, att regeringen har gett 53 myndigheter i uppdrag att ”säkerställa att de har förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt i hanteringen av såväl fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara”.³ Det som ska byggas upp med dessa nya resurser är ett handlingskraftigt, proaktivt och effektivt civilt försvar där tjänstemän agerar och där beslut ska fattas snabbt och inte fastna i segdragna, administrativa system.

Samtidigt växer kritiken mot styrningen av det civila försvaret. Kritiken handlar om att styrningen är ineffektiv och otydlig, samt att den driver fram en ökad administration och riskerar att resultera i ett slags pappersberedskap. I en debattartikel skriver Sveriges kommuner och regioners ordförande, Anders Henriksson, att de stora ekonomiska satsningarna på civilt försvar riskerar att fastna i onödig byråkrati.⁴ Likaså menar både Riksrevisionen (RiR) och Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i sina utredningar att beredskapssektorerna hittills har ägnat onödigt mycket tid åt rapportering, uppgiftsinhämtning och planering.⁵

Utifrån styrningsforskningen är den framväxande byråkratin och det faktum att beredskapsarbetet, åtminstone hittills, tycks stanna vid administration inte oväntad. Genom Max Webers klassiska studier vet vi att byråkratier tenderar att bli självförstärkande och att administrativa system gärna expanderar.⁶ Studier har också visat att vid osäkerhet, till exempel i form av otydlig ansvarsfördelning och styrning, brukar tjänstemän i organisationer få en övertro på rationell planering och planföljande. Kompetenser och förmågor som efterfrågas och byggs upp är planering och ytterligare administration, och inte eget omdöme eller mod,

1 Prop. 2024/25:34.

2 Prop. Fi 2025/26:1.

3 Regeringen, ”Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap”.

4 Henriksson, ”Kommunerna och regionerna kan inte trola med knäna för att lösa beredskapen”.

5 MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*; RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*.

6 Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*.

vilket krävs för att våga agera.⁷ Risken blir då att organisationerna missar, eller aldrig lyckas komma till, att bygga upp de förmågor som krävs för handlingskraftigt agerande.

Det civila försvaret består av en mängd aktörer och en stor del av dem är offentliga såsom statliga myndigheter, kommuner och regioner. De utgör alltså delar av den offentliga förvaltningen. Ett av de viktigaste värdena i en demokratisk rättsstat är en stabil förvaltning som är regelstyrd och formaliserad och där det finns en tydlig ansvarsfördelning. Då fungerar förvaltningen som skydd mot både korruption och politisering. Byråkrati, alltså planer och andra på förhand etablerade strukturer, är därför nödvändig som en motvikt till alltför snabba politiska svängningar.

All byråkrati är alltså inte av ondo. Det som står på spel här är att hitta en styrning som skapar balans mellan ett rättssäkert och ett handlingskraftigt civilt försvar. Det behövs en förvaltning som följer regler och planer när det går men som också har förmåga att agera om det inte finns svar på hur handling ska ske i en given situation. Frågan blir då: *Hur skapas en styrning av det civila försvaret som både är rättssäker och handlingskraftig?* Vad behövs för att förvaltningen inte endast ska ägna sig åt att formulera planer utan också bygga relevanta förmågor? Och vilken typ av förmågor skulle förvaltningens tjänstemän behöva ha för att kunna agera handlingskraftigt i snabbt föränderliga situationer, höjd beredskap och ytterst krig?

I den här texten gör vi en koppling mellan styrningen av civilt försvar och styrningen av den offentliga förvaltningen. Vi tolkar styrning brett: styrning kan vara formell genom till exempel regleringsbrev, instruktioner eller budgetar. Styrning kan också vara informell genom att aktörer tolkar signaler, på olika sätt gör sig styrbara eller att normer och kulturer formar verksamheter som inte kan styras med formella styrverktyg.

Styrning och byråkrati hänger ihop. Byråkratin bygger på vissa styrprinciper, till exempel hierarkier och regler. Men styrning kan också resultera i byråkratiska strukturer. I det följande presenterar vi tidigare forskning om styrning och byråkratisering av offentliga organisationer, samt hur tjänstemän vanligtvis gör när de upplever att styrningen och byråkratin är kontraproduktiv. Därefter kopplar vi dessa resonemang till den kritik som har riktats mot styrningen av det civila försvaret. Vi analyserar framför allt hur två rapporter, från Myndigheten för totalförsvarsanalys⁸ respektive Riksrevisionen⁹ diskuterar styrning och behov av förmågor i det civila försvaret. I den sista delen presenteras frågeställningar för fortsatt forskning på temat styrning av det civila försvaret.¹⁰

Om byråkratiseringens drivkrafter

Enligt den tyske sociologen Weber, ofta kallad byråkratins fader, är en idealisk förvaltning en byråkrati med en hierarkisk organisation byggd på väldefinierade regler och med en tydlig arbetsfördelning. Tjänstemännen är rekryterade på grundval av sin kompetens och sina meriter och det finns en tydlig och förutsägbar beföringång där arbetet karaktäriseras av saklighet och objektivitet. Tjänstemännens främsta uppgift är således att följa regler. Ett viktigt syfte med en byråkratisk organisation är att verksamheten ska kunna fungera oavsett vilket politiskt styre som råder. Den permanenta strukturen gör helt enkelt organisationen stabil och förutsägbar. Grundad som den var i planering, rationalitet och regler ansågs den byråkratiska organisationen också vara mycket effektiv.¹¹ I idealtypen är alltså byråkrati och effektivitet inte motsatser utan effektivitet kommer som ett resultat av en byråkratisk ordning.

7 Alexius och Vähämäki, *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy?*

8 MTF, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport.*

9 RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad.*

10 Detta kapitel har tidigare publicerats som ett FOI Memo: Gustafsson Nordin och Vähämäki, *Styrningen av det civila försvaret – mot handlingskraft eller en ineffektiv byråkrati?* (mindre justeringar har gjorts i jämförelse med ursprungspublikationen).

11 Weber, *The Theory of Social and Economic Organization.*

Trots att Webers byråkratimodell har utvecklats och kritiserats under årens lopp, är mycket av vår samtida förvaltning fortfarande uppbyggd på dessa ideal. Och trots att byråkratin är tänkt att bidra till effektivitet har orsaker till dess ineffektivitet eller självförstärkande roll diskuterats livligt i litteratur om styrning och förvaltning. Frågor som har ställts är varför viss byråkrati tycks leda till mer byråkrati snarare än effektivitet och varför byråkratin konstant tycks öka.

Mer eller mindre styrning?

Över tid har olika förvaltningspolitiska reformer pendlat mellan att öka respektive minska styrningen av förvaltningen. Byråkratin kan öka på grund av såväl för lite, som för mycket politisk kontroll. Samspelet mellan dessa kan bidra till ökad byråkrati.¹² Att byråkratin kan öka på grund av för lite politisk kontroll utgår från en idé om att byråkratin expanderar om den inte hålls i strama tyglar. Då statlig förvaltning inte har tydliga incitament att minska sina administrativa kostnader har många styrtrender efterliknat trender från privata näringslivet som ansågs vara mer effektivt organiserat. Sedan 1980-talet har det genom olika reformer införts marknadsliknande incitament i styrningen av förvaltningen, såsom konkurrens mellan olika utförare av offentliga tjänster eller styrtekniker som resultatstyrning och ekonomistyrning. De senare har som syfte att säkerställa att verksamheterna ska planeras utifrån mål som man vill uppnå. Dessa mål ska sedan kontinuerligt följas upp med indikatorer, ekonomiska mått och utvärderingar. Uppföljningarna och mätningarna ska visa huruvida målen blivit uppfyllda och denna information ska sedan föda in i ny och mer effektiv planering av verksamheten.

En vanlig slutsats i granskningar, uppföljningar och utvärderingar är att verksamheten som granskas inte varit tillräckligt effektiv och rekommendationerna landar då i slutsatser om att det behövs mer detaljerad styrning genom ökad granskning, mätning och uppföljning för att veta var i verksamheten det brister. Syftet med den ökade granskningen och uppföljningen är att förbättra effektiviteten. I detta synsätt finns en grundläggande idé om att det faktiskt är fullt ut möjligt att inhämta information om de flesta aspekter inom olika typer av verksamheter och att mer precisa mätningar, uppföljningar och utvärdering ska kunna ge svaret på om verksamheten faktiskt är effektiv eller ej. När utvärderingarna och rapporterna kräver mer precisa förklaringar initieras ofta nya granskningar och studier och nya granskningsorgan kan tillsättas för att granska de förra. Över tid slår pendeln från ett läge med för lite politisk kontroll till ett läge där det utvecklas för mycket politisk kontroll, vilket i sin tur bidrar till en ökad byråkrati som i sin tur resulterar i reformer för att minska byråkratin.

Mönstret med att den politiska kontrollen lätt blir självförstärkande har lett till diskussioner om att vi lever i ett administrationssamhälle¹³ eller ett granskningssamhälle¹⁴ där granskning leder till mer granskning som leder till mer granskning. Forskning om offentliga organisationer har också visat att anställda använder en stor del av sin tid för att göra sig granskningsbara.¹⁵ I vissa fall finns tendenser till ett slags hyper-version av detta, där granskning görs på granskning och man börjar mäta måtten och kvalitetssäkra kvalitetssäkringen.¹⁶ När man börjar mäta måtten och granska granskningen kommer till slut styrningen långt ifrån den praktiska kärnverksamheten.

Förklaringar till den ökade byråkratin finns också i det faktum att tjänstemän i förvaltningen idag är satta att göra många och olika saker. Förvaltningen och dess tjänstemän har krav på

¹² Hall, *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?*

¹³ Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*.

¹⁴ Power, *The Audit Society*.

¹⁵ Ek Österberg, *De granskade*.

¹⁶ Tamm Hallström, Gustafsson Nordin och Gustavsson, "Från rationalisering till hyper-rationalisering".

sig att vara styrbara i förhållande till de folkvalda enligt vår representativa demokrati, och lyhörda för våra rättsordningar.¹⁷ I förvaltningen finns också stora krav på att involvera skilda typer av aktörer och samordna olika processer i syfte att fatta väl underbyggda beslut. Uppbyggandet av välfärdsstater i olika länder har också lett till ökad byråkrati – det behövs personal som administrerar välfärdssystemen och nya reformer, som kontrollerar utbetalningar och som omsätter politiska beslut till genomförbara program. Förvaltningen kräver därför en mångfald av professioner för att sköta olika uppgifter, vilket gör att antalet experter i förvaltningen har ökat kraftigt de senaste decennierna. I takt med att styrningen av förvaltningen blir alltmer komplex och omfattande har dessa experter över tid utvecklats till att bli generalister snarare än specialiserade handläggare. De är experter på att hantera organisationer – jurister, controllers och managers – något som i litteraturen har kallats organisationsprofessionella eller managementbyråkrater.¹⁸ Kritik i litteraturen har förts fram om att de professionaliserade stödfunktionerna inom informationsteknik, personalfrågor, ekonomi och kommunikation har växt sig starkare¹⁹ och att byråkratin ökar för att olika organisationsprofessionella grupper expanderar och skapar nya uppgifter att hantera.²⁰

Vad går det då att göra när byråkratin växer eller upplevs som kontraproduktiv? Några vanliga lösningar är att införa reformer som förenklar regelverket eller att försöka minska antalet administratörer. Det är oklart hur väl dessa reformer de facto har lyckats minska på den administrativa bördan. Inom biståndsområdet finns forskning som visar på hur tjänstemän i hårt byråkratiserade miljöer faktiskt lyckas navigera och hitta en slags jämvikt mellan å ena sidan ett hyperbyråkratiskt tillstånd med strikt regelföljande där en stor del av arbetsuppgifterna handlar om att mata in data i systemen och å andra sidan undvikandet av ett hyperpragmatiskt tillstånd där beslut i stället fattas ad hoc-mässigt och där riskerna är korruption och nepotism. Forskningen har visat att de flesta tjänstemän är oroliga för att hamna i något av dessa två extremer och att de därför utövar pragmatisk byråkrati – det vill säga de följer regler rationellt när det är möjligt och pragmatiskt när det behövs.²¹ Tjänstemännen väljer således att ta ett större ansvar för själva kärnuppgiften och lyckas hitta en pragmatisk medelväg, trots ett hårt byråkratiserat system. För att agera som pragmatiska byråkrater krävs förmågor som exempelvis mod, gott omdöme att navigera och prioritera bland arbetsuppgifter och regler, samt en god kommunikationsförmåga.

Styrningen av det civila försvaret

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har det svenska totalförsvaret, både den militära och den civila delen, vuxit kraftigt. Regeringen har beslutat om införandet av tolv beredskapssektorer, vars uppgift är att samordna aktörerna inom sektorerna, och på de flesta myndigheter, kommuner och regioner finns nu beredskapshandläggare som arbetar med att planera och administrera beredskapsfrågor.

I och med den stora satsningen och nya organiseringen av totalförsvaret har området också blivit ett eget granskningsområde. Regering och riksdag har länge fått kunskapsunderlag från Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, FOI och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, numera Myndigheten för civilt försvar, MCF). Sedan den 1 januari 2023 finns Myndigheten för totalförsvarsanalys, MTFA, som har i uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret samt att bistå regeringen med kvalificerat kunskapsunderlag. Sammantaget har ett flertal granskningsrapporter och utredningar

17 Statskontoret, *Regler och riter – Hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur*.

18 Hall, *Managementbyråkrati*.

19 Agevall, Jonnergård och Krantz, *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn?*; Bornemark, *Det omätbaras renässans*; Alvesson, *Dumhetsparadoxen*.

20 Evetts, "New Professionalism and New Public Management".

21 Alexius och Vähämäki, *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy?*

gjorts rörande totalförsvaret sedan 2015 och enligt Riksrevisionen har det under perioden 2015–2024 genomförts eller fortfarande pågår omkring 40 utredningar inom krisberedskap och civilt försvar.²² Under samma tidsperiod har regeringen utfärdat över 600 regeringsuppdrag inom området civilt försvar.²³ Utöver dessa särskilda uppdrag och utredningar tar myndigheterna i sina ordinarie verksamheter fram mycket underlag till regeringen och Myndigheten för civilt försvar. På årlig basis ska myndigheterna till exempel redovisa vilka förmågehöjande åtgärder de har vidtagit, vilka resultaten av dessa har blivit, och vad som planeras för att stärka förmågan. Vidare ska de ge en bedömning av vilken förmåga myndigheten har. Vissa uppdrag går in i varandra och många offentliga aktörer har flertalet parallella delvis överlappande rapporteringsuppdrag.²⁴

Denna typ av återrapporering, uppföljning, bedömning och redovisning av åtgärder är exempel på styrning där konsekvensen blir att organisationerna börjar rusta sig för att göra sig styr- och granskningsbara. Det civila försvaret är med andra ord ett område som expanderar snabbt och som också utvärderas, utreds och mäts allt mer. Men vad resulterar styrningen i?

En sammanfattande bild av de utvärderingar som har gjorts av styrningen av det civila försvaret visar att myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser hittills byggt upp mycket administration. Många beredskapsaktörer har fokuserat sitt arbete på att förstå styr-signaler och att rapportera till varandra, samt till att göra översiktliga planer om förmågeuppbyggnad. Samtliga utredningar pekar dock på att aktörerna inte hittills har byggt upp tillräckliga faktiska förmågor för att de facto kunna hantera en kommande kris, höjd beredskap eller ytterst krig.²⁵ Riksrevisionen som har granskat styrningen och organiseringen av det civila försvaret konstaterar kort och gott i sin rapport att ”förmågan i totalförsvaret är alldeles för låg”.²⁶ Riksrevisionens granskning kritiserade beredskapsaktörerna för att inte i tillräcklig hög grad ha ägnat sig åt förmågeuppbyggnad. Det konstaterades också att det är otydligt vem som ska ha ansvar för vad och vad respektive berörd organisation skulle ha för uppgift i höjd beredskap. Riksrevisionen ser dock en klar förbättring från 2022 och framåt.²⁷

Riksrevisionen pekar i sin kritik framför allt på regeringens styrning och menar att styrningen har varit på en för övergripande nivå med abstrakta politiska mål vilket inneburit svårigheter för myndigheterna att veta vad de ska åstadkomma. Riksrevisionen menar att de politiska målen för det civila försvaret inte ger någon närmare inriktning för arbetet och att planeringsanvisningarna inte har gett tillräcklig tydlighet rörande vad myndigheterna ska förväntas uppnå. Vidare menar Riksrevisionen att det saknas operationaliserade nedbrutna mål som aktörer inom sektorn ska redovisa mot och att de stora kraven på återrapportering har inneburit att resurser lagts på att försöka förstå målen i stället för att bygga förmåga. Regeringen kritiserar också för att inte i tillräcklig utsträckning ha använt sig av myndighetsdialogen för att förtydliga vad som förväntas av myndigheterna. Med andra ord kritiserar regeringen för att ha styrt för lite. Kritik riktas därmed mot att styrning och uppföljning inte har genomförts på ett effektivt sätt för att det sammantagna arbetet ska leda till förväntade resultat.

Sammantaget menar Riksrevisionen att det saknas tydliga anvisningar om vad det civila försvarets mål innebär för myndigheternas egna verksamheter. Riksrevisionen menar också att även myndigheterna önskar mer och tydligare styrning. I linje med myndigheternas önskemål rekommenderar Riksrevisionen regeringen att åtgärda otydligheter i styrningen av

22 RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*; Försvarsmakten och MSB, *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*; RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*; SOU 2024:65.

26 RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, 5.

27 Ibid.

vad som ska åstadkommas och att vara mer precisa kring vad de vill, att åtgärda otydligheter i ansvarsfördelningen och att säkerställa långsiktig finansiering till området.

MTFA ger i sin granskning²⁸ en bild av vad beredskapsmyndigheterna hittills har ägnat sig åt inom ramen för beredskapsarbetet. Enligt MTFA upplever myndigheterna den samlade mängden rapporteringar och uppgiftsinhämtningar inom sektorn som mycket arbets- och tidskrävande. Sektorerna har bland annat lagt mycket tid på att ta fram ett så kallat grunddokument, en tioårig plan, årsarbetsplan, utbildnings- och övningsstrategi samt risk- och sårbarhetsbedömningar. Sektorsmyndigheterna menar i rapporten att styrningen har varit otydlig och att man hittills därför ägnat mycket tid åt att tolka och definiera innebörden av sektorsansvaret²⁹ samt att samverka med varandra. Mycket tid har gått till att identifiera och planera gemensamma åtgärder och underlag samt att rapportera till varandra, och till MSB, regeringen och Försvarmakten. Enligt MTFA:s analys är det därför framför allt själva rapporteringen och planeringen i sig som har tagit tid och att det är på grund av detta som myndigheterna inte hunnit med det praktiska, förmågeskapande arbetet. MTFA ger i sin rapport inga konkreta lösningar och rekommendationer men de menar att det inte är brist på finansiering för arbetet som är problemet. Att lyckas navigera i det som beskrivs som en otydlig styrning med mycket krav på återrapportering tycks vara en uppgift som tjänstemännen och organisationerna behöver hantera själva.

Både problematiken och lösningarna som presenteras av Riksrevisionen och MTFA kan kopplas till mönstret som riskerar att driva en ökad byråkrati.³⁰ Riksrevisionen menar att styrningen inte är tillräcklig och att mer styrning och tydligare ansvarsfördelning bland annat i form av nedbrutna mål och mer riktad uppföljning behövs för att öka effektiviteten i det civila försvaret. MTFA menar dock att den styrning som redan finns innebär en stor administrativ börda. Relaterar vi denna utveckling till tidigare forskning om byråkratisering i organisationer så finns fog för att förvänta sig att rekommendationerna om att skapa nya strukturer för mål och resultatstyrning riskerar att skapa ytterligare byråkratisering i form av nya system och nya rapporteringsstrukturer hos beredskapsaktörerna. Visserligen kan systemen hjälpa aktörerna att åtminstone på sikt bygga faktiska förmågor men vanligtvis behöver fokus under uppbyggnadsfasen av nya system läggas på just systemen.³¹ Dessa system – exempelvis administrativa system för planering, rapportering och uppföljning – behöver också ofta nya typer av experter eller organisationsprofessionella,³² såsom civila försvarsadministratörer, beredskapshandläggare eller planeringsansvariga. Detta är roller och anställningar som växer fram hos beredskapsaktörerna i varierande utsträckning. Risker blir att de förmågor som framför allt byggs upp då är förmågor för att hantera nya system och inte förmågor som behövs för handlingskraftigt agerande.

28 MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*.

29 MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Bilaga*, 51.

30 Hall, *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?*

31 Vähämäki, *Matrixing aid*.

32 Hall, *Managementbyråkrati*.

Att styra mot ett handlingskraftigt och rättssäkert civilt försvar

Det civila försvaret i Sverige är inne i en expansiv fas – nya organisationer och fler uppgifter tillkommer i snabb takt. I den här texten har vi relaterat styrningen av det civila försvaret till forskningen om byråkratisering av offentliga organisationer. Den politiska viljan är att satsningarna på det civila försvaret inte ska fastna i ineffektiv byråkrati, samtidigt som det har kommit kritik mot att styrningen av det civila försvaret visar tendenser till att fastna i just administration och planering, snarare än den efterfrågade handlingskraften.

Givet att både styrningen och expansionen av det civila försvaret är i en mycket formativ fas är det för tidigt att dra några slutsatser av styrningens resultat. Vad vi har gjort i denna text är att analysera kritiken och lösningarna som har kommit i två granskningsrapporter från Riksrevisionen respektive MTFA och relatera dem till tidigare forskning. Att hitta en lämplig nivå för utvärdering, rapportering och mätning tycks svårt. Regeringen behöver information om hur beredskapsarbetet och förmågeuppbyggnaden går. Samtidigt riskerar en alltför stor efterfrågan på sådan information, i form av återrapportering på regeringsuppdrag, förmågebedömning och olika typer av mätningar, att bromsa just den uppbyggnad som man önskar.

Det torde vara en prioriterad forskningsuppgift att empiriskt studera styrningens effekter på det civila försvarets förmåga och beredskap. Ännu så länge finns inte sådana studier att luta sig mot gällande styrningens effekter på det civila försvaret. Det bör därför göras jämförande studier för att få fram variation – mellan olika delar av den offentliga förvaltningen såsom statliga myndigheter, regioner, och kommuner och mellan olika beredskapssektorer. Den stora frågan kvarstår alltså att empiriskt besvara: hur skapas styrning som bidrar till ett såväl rättssäkert som handlingskraftigt civilt försvar? Hur skulle styrning för en pragmatisk byråkrati inom det civila försvaret se ut? Vi föreslår fortsatta empiriska studier som undersöker balansen mellan å ena sidan ett rättssäkert och demokratiskt, regelstyrt och transparent civilt försvar och å andra sidan ett civilt försvar som i höjd beredskap kan visa handlingskraft, där den politiska styrningen varken är för stark eller för svag. Det behövs studier på hur beredskapsarbetet fungerar i praktiken. För att skapa kunskap om hur den pragmatiskt byråkratiska kompetensen hos tjänstemän i förvaltningen kan utvecklas bör det även göras fler studier på hur tjänstemän faktiskt agerar i situationer de upplever som överbyråkratiserade inom ramen för beredskapsuppbyggnad.

Vi föreslår även empiriska studier på byråkratiseringen som den nuvarande styrningen riskerar att skapa. Vi har i denna text pekat på några risker och tendenser baserat på tidigare forskning inom andra politikområden och andra delar av samhället men nu behövs empiriska studier på hur det faktiskt förhåller sig inom det civila försvaret. Det behövs också studier på vad det är för experter och professioner som tas in i den snabbt växande sektorn – vilka roller de har, vilket ansvar de får och vilken kunskap de förväntas bidra med till uppbyggnaden av det civila försvaret.

Ingrid Gustafsson Nordin är disputerad i offentlig förvaltning och forskar om styrning, ansvar och reglering i och mellan organisationer.

Janet Vähämäki är disputerad i företagsekonomi och forskar om styrning och förvaltning, bland annat om kontrollsamhällets implikationer samt om hur tjänstemän navigerar vid mållkonflikter.

Referenser

- Agevall, Lena, Karin Jonnergård och Joakim Krantz. *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Linnaeus University Press, 2017.
- Alvesson, Mats. *Dumbetsparadoxen*. Fri tanke, 2021.
- Alexius, Susanna, och Janet Vähämäki. *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy? Coping with Uncertainty in Development Aid Relations*. Emerald Publishing, 2024.
- Bornemark, Jonna. *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsberravälde*. Volante, 2018.
- Bendix, Reinhard. *Work and Authority in Industry: Ideologies of Management in the Course of Industrialization*. Wiley, 1956.
- Ek Österberg, Emma. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborgs universitet, 2012.
- Evetts, Julia. "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences". *Comparative Sociology* 8, nr. 2 (2009): 247–266.
- Forssell, Anders & Anders Ivarsson Westerberg. *Administrationssambället*. Studentlitteratur, 2014.
- Försvarsmakten och MSB. Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Försvarsmakten och MSB, 2023.
- Gustafsson Nordin, Ingrid, och Janet Vähämäki. *Styrningen av det civila försvaret – mot handlingskraft eller en ineffektiv byråkrati?* FOI Memo 9029. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Hall, Patrik. *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?* Malmö University Press, 2025.
- Hall, Patrik. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber, 2012.
- Henriksson, Anders. "Kommunerna och regionerna kan inte trolla med knäna för att lösa beredskapen". *Altinget*, 2025-01-13. Hämtad 2025-10-27. <https://www.altinget.se/artikel/kommunerna-och-regionerna-kan-inte-trolla-med-knana-for-att-losa-krisberedskapen>.
- MSB. Det civila försvaret – På frammarsch! Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750). MSB, 2025.
- MTFA. Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport. Delredovisning 4 av regeringsuppdraget att utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. MTFA, 2025.
- MTFA. Beredskapssektorernas utveckling. Bilaga. Delredovisning 4 av regeringsuppdraget att utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. MTFA, 2025.
- Power, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, 1999[1997].
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.
- Prop. Fi 2025/26:1 Budgetpropositionen för 2026.

Regeringen. ”Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap”. Hämtad 2025-10-27. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-har-gett-53-beredskapsmyndigheter-i-uppdrag-att-starka-sin-beredskap/>.

RiR. *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. Riksrevisionen, 2025.

SOU 2024:65. *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*. Regeringskansliet, 2024.

Statskontoret. *Regler och riter – Hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur*. Statskontoret, 2024.

Tamm Hallström, Kristina, Ingrid Gustafsson Nordin och Martin Gustavsson. ”Från rationalisering till hyper-rationalisering. Kännetecken, konsekvenser och möjliga motståndsstrategier”. *Organisation och Samhälle* nr. 2 (2022).

Vähämäki, Janet. *Matrixing aid: The rise and fall of 'results initiatives' in Swedish development aid*. Stockholms universitet, 2017.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press, 1947.

3. Branscher i beredskap – en framtida modell över branschers förutsättningar för beredskap

Ester Veibäck, Ingemar Pettersson

Näringslivet utgör en central del av totalförsvaret genom att upprätthålla och tillhandahålla viktiga samhällsfunktioner. Det är därför avgörande att styrmedel och avtal avseende företagens roll i totalförvarsplaneringen också utvecklas. Det saknas i dagsläget ett verktyg för att systematiskt analysera och jämföra branscher utifrån ett beredskapsperspektiv. Just nu pågår forskning för att utveckla en modell som tydliggör olika branschers förutsättningar att stärka försörjningsberedskapen. Syftet med modellen är att stödja myndigheter att utveckla ändamålsenliga styrmedel för näringslivet i sin beredskapssektor.

Regeringen framhåller att näringslivet behöver involveras mer i totalförvarsplaneringen.¹ Flera initiativ har tagits, till exempel genom statliga utredningar och en nationell samordnare för att stärka privat-offentlig samverkan.² Ansvar för att inkludera näringslivet i totalförvarsplaneringen vilar på flera utpekade offentliga aktörer: de sektorsansvariga myndigheterna och de geografiskt områdesansvariga aktörerna såsom länsstyrelser och kommuner.³ Sedan strukturreformen för det civila försvarets organisering trädde i kraft år 2022 sker utvecklingsarbetet främst inom de tolv beredskapssektorerna,⁴ till exempel genom att myndigheterna arbetar med försörjningsanalyser, införande av det så kallade CER-direktivet⁵ och utveckling av samverkansorgan.

Det finns alltså ett politiskt engagemang för att upprätta ett system för samverkansformer mellan näringslivet och det offentliga, till exempel genom lagstiftning eller avtal.⁶ Men vad är egentligen näringslivet för slags aktör? Att svepande tala om näringslivet som en enhetlig massa är förstås förenklat. Alla branscher fungerar inte likadant och de har olika förutsättningar för att bygga beredskap och hantera störningar. Det kan krävas anpassade och varierande lösningar i olika beredskapssektorer. Beredskapsarbetet kan behöva bedrivas på det sätt som bäst passar den specifika branschen.⁷ Projektet som diskuteras i detta avsnitt betraktar alltså branscher som grupper av företag med likartade verksamheter. Beredskapssektorerna kan var och en sägas utgöras av flera olika branscher. Exakt hur branschbegreppet ska förstås och avgränsas är något som vi kommer att återkomma till.

¹ Prop. 2024/25:34, 124ff.

² Dir. 2024:65. Se även SOU 2024:64; SOU 2024:19; SOU 2019:51.

³ Sektorsansvarig myndighet ska "verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning det behövs." Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 24 §.

⁴ Sveriges tolv beredskapssektorer inkluderar Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen), Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket), Ordning och säkerhet (Polismyndigheten), Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (Myndigheten för civilt försvar), Transporter (Trafikverket), Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan), Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen), Energiförsörjning (Energimyndigheten), Finansiella tjänster (Finansinspektionen), Försörjning av grunddata (Skatteverket), Industri, byggande och handel (Tillväxtverket) samt Utrikeshandel (Kommerskollegium).

⁵ MSB, "EU och arbetet med att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet".

⁶ SOU 2025:68, 20.

⁷ Ibid., 87ff., 106; Prop. 2024/25:34, 58.

Det är inte självklart hur sektorsansvariga myndigheter ska navigera och gå fram med förslag som stärker försörjningsberedskapen. Längs vägen behöver de göra avvägningar avseende exempelvis marknadslogik, konkurrens- och beroendeförhållanden. Detta gäller inte minst Myndigheten för civilt försvar, tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som på en övergripande nivå stödjer beredskapsmyndigheterna med vägledningar och stödmaterial för att respektive myndighet ska komma framåt i arbetet inom sin sektor. Men arbetet med beredskap går långt bortom svenska myndigheters rådighet. Utöver marknadsmässiga förutsättningar och svensk lagstiftning, styrs somliga branschers verksamhet och utveckling snarare av EU-lagstiftning, globala branschstandarder eller internationella överenskommelser.

Arbetet med att stärka Sveriges försörjningsberedskap är i gång, men att få styrmedel på plats är svårt, bland annat mot bakgrund av näringslivets komplexitet och heterogenitet. Som exempel kan nämnas den privat-offentliga samverkan som har upprättats inom livsmedelsrespektive dricksvattenförsörjningen. Livsmedelssektorn består uppskattningsvis av 85 000 företag, vilket uppges utgöra en svårighet för samverkan.⁸ Detta är bara ett exempel bland många som belyser att samarbete mellan företag och myndigheter inte följer ett enhetligt mönster. Utmaningar och förutsättningar skiljer sig åt mellan beredskapssektorerna, också genom att beredskapsmyndigheterna har olika finansierings- och styrningsformer.⁹

Näringslivets heterogenitet leder fram till ett antal problemställningar som svensk beredskapspolitik måste förhålla sig till: Vilka förutsättningar för en god beredskap finns inom olika branscher? Hur inverkar till exempel branschens sammansättning och affärsmöjligheter på beredskapen? Går det att beskriva sådana förutsättningar genom en uppsättning faktorer som kännetecknar en branschs förutsättningar för beredskap? Det finns en medvetenhet om att branscher skiljer sig åt sinsemellan vad gäller näringslivets struktur och resurser. Men vad får det för konsekvenser för hur beredskapen utvecklas? Dessa med flera frågor studeras just nu i ett pågående projekt inom Forskningsprogram civilt försvar. I detta kapitel presenteras några tankar från det pågående arbetet, samt de principiella avvägningar som hittills har identifierats. Det finns alltså ännu ingen färdig modell att ta del av.

Mål med modellen

Det övergripande syftet med att ta fram en modell över branscher är att undersöka vilka förutsättningar som kan ha betydelse för en stärkt försörjningsberedskap. Huvudsaklig målgrupp för modellen är beredskapsmyndigheter som arbetar med att utveckla privat-offentlig samverkan inom sina ansvarsområden. Genom att peka ut branschspecifika förutsättningar och deras förhållande till beredskap ska modellen ge ett tankestöd för beredskapssektorernas myndigheter i utformandet av strategier och styrmekanismer gentemot näringslivet.

Modellen kan också användas för att belysa likheter och skillnader mellan olika branscher och därigenom möjliggöra utvecklingen av förfinade styrmekanismer.

Vi ser utvecklingen av modellen som ett viktigt komplement och stöd till den pågående utvecklingen inom beredskapssektorerna. En ambition för projektet är att modellen ska kunna uppmuntra till diskussion avseende förutsättningarna i specifika branscher, exempelvis i mötet mellan det offentliga och representanter för olika branscher. Vi tror att det underlättar om modellen kan åskådliggöra branschernas egenskaper visuellt. Modellen bör alltså få en grafik som effektivt och intuitivt förmedlar en sammanvägd bild av de beskrivna förutsättningarna.

8 Riksdagen, Rapporter från riksdagen 2024/25:RFR3, 121.

9 Ibid., 118.

Sammanfattningsvis ska modellen:

1. Skapa förståelse för vilka faktorer som har betydelse för olika branschers förutsättningar att stärka landets försörjningsberedskap.
2. Utgöra ett tankestöd vid analysen och i utformningen av olika styrmedel, mjuka som hårda, för en specifik bransch, i syfte att stärka försörjningsberedskapen.

Modellens uppbyggnad

En första och avgörande fråga för projektet är vilka egenskaper hos en bransch som faktiskt avgör förutsättningen att verka för beredskap, och på vilket sätt som de kan skilja sig från enskilda företags beredskap. Inledningsvis studeras litteratur för att identifiera faktorer som kan vara relevanta ur beredskapssynpunkt. Det handlar om företagsekonomiska modeller för branschanalys och utvärdering av konkurrens och attraktivitet för investerare, samt utvärderingar av inträffade händelser. Litteraturstudien utgör både en beskrivning av kunskapsläget och underlag rörande vilka faktorer som kan vara viktiga vid kriser eller krig. För att bearbeta och utveckla identifierade faktorer kommer vi att arbeta explorativt tillsammans med experter från några olika branscher, experter på handel och näringslivs-frågor samt försörjningsberedskapsexperter.

De faktorer som identifieras i projektet kommer även att sorteras i kategorier. Det kan till exempel handla om en indelning i strukturella faktorer, kulturella faktorer och specifika förmågefaktorer, vilka beskrivs nedan. Vilka de slutgiltiga kategorierna blir avgörs senare i projektet.

De rent strukturella faktorerna handlar till exempel om antal och storlek på företagen som verkar inom en viss bransch, hur svårt eller enkelt det är att ersätta aktuell vara eller tjänst med en annan, eller hur beroende branschen är av globala försörjningskedjor som potentiellt kan störas vid allvarliga händelser. Inledningsvis gör vi ett antagande om att huvudparten av faktorerna som återges i modellen kommer att vara av denna typ, och att de baseras på vedertagna nyckeltal och data som regelbundet samlas in av till exempel Statistikmyndigheten SCB eller Skatteverket.

Dock finns det avgörande faktorer bortom de ekonomiska strukturerna. Som exempel kan nämnas en studie av företags omställningar under coronapandemin i vilken forskare lyfter fram vikten av ”mjukare” egenskaper. I avsaknad av genomarbetade beredskapsplaner blev faktorer såsom en allmän samhällsanda, närhet och tillit till kunder eller behovsägare samt förmåga att organisera nationell samordning viktiga framgångsfaktorer.¹⁰ Den här typen av faktorer beskriver vi som kulturella faktorer. I vilken mån och hur stort utrymme sådana faktorer kommer att få i den slutgiltiga modellen återstår att undersöka. Men det står redan klart att kulturella faktorer tidigare haft stor inverkan på hanteringen av samhällsstörningar.

Den tredje kategorin av faktorer handlar om specifika förmågefaktorer, vilka kan knytas till beredskapsplanering. Dessa faktorer är inte lika generella som de strukturella faktorerna. Det kan röra sig om vilken motståndskraft enskilda företag inom en viss bransch har, vilket till exempel kan bero på historiska skäl eller hur regleringen av vissa branscher ser ut. Vid Svenska institutet för standarder (SIS) pågår ett utvecklingsarbete för att skapa en standard för företagens beredskapsplanering. Denna kommer företag att kunna använda sig av som stöd i sitt arbete med beredskapshöjande åtgärder.¹¹ Med hjälp av certifieringen kan företagen också visa att de bedriver ett systematiskt arbete för att stärka företagets beredskap. I vilken utsträckning som enskilda företag har förberett sig på detta eller på andra sätt, kan också utgöra en förutsättning för beredskapen på branschnivå.

10 Wedebrand, Reichel och Stenérus Dover, *Omställningar under pandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, 30ff.

11 SIS, ”Standard för näringslivets beredskap”.

Principiella avvägningar och inriktningar för modellen

Modellens faktorer och hur de relaterar till varandra kommer att utvecklas under arbetets gång. En principiell fråga är om faktorerna ska vara genomgående kvantifierbara eller om även kvalitativt beskrivna faktorer ska tillämpas. Alternativt går det att tänka sig att modellen innehåller en kombination av kvantitativa och kvalitativa faktorer. Potentiellt finns det här överförbara erfarenheter från arbetet med att utveckla indikatorer för det civila försvaret. Inom det arbetet har forskarna laborerat med en uppsättning indikatorer som återspeglar den övergripande förmågan och utvecklingen i det civila försvaret.¹² Vidare kan erfarenheter hämtas från en annan metod som har tagits fram för att beskriva och bedöma rymdaktörer. Denna modell inkluderar en bedömningsmall bestående av kvalitativa beskrivningar av förmåga som kan översättas till nivåer (1–7) i en bedömningstabell.¹³

Huruvida faktorerna ska återspegla specifika totalförsvarsaspekter eller resiliens i ett bredare perspektiv är också en intressant frågeställning som projektet kommer att arbeta vidare med.

Vad betyder det då att det finns förutsättningar för en god beredskap? Vissa faktorer som vid en första åsyn kan tänkas vara positiva för en specifik bransch skulle i en annan bransch kunna innebära större osäkerheter. Ett exempel är hur utbytbara underleverantörer är. På branschnivå kan det vara positivt att det finns en mängd underleverantörer att välja mellan. Men om det föreligger ett starkt beroende av specifika kunskaper eller teknik hos underleverantörerna kan det vara negativt ur ett beredskapsperspektiv om dessa ofta byts ut.

En ytterligare avvägning är hur bransch-begreppet ska tolkas inom projektet. Vad som utgör en bransch i modellens mening behöver ringas in ”uppifrån”, alltså med beredskapsektorsperspektivet, eftersom vi ser framför oss att det är beredskapsmyndigheter som ska använda modellen. Det behöver också beskrivas ”nerifrån” med stöd av Skatteverkets SNI-koder¹⁴ och därefter hitta ett gränssnitt mellan näringsgrenarna och beredskapsektorer. Modellen bör kanske gälla för en begränsad mängd branscher. Här kommer vi bland annat att inhämta erfarenheter från Myndigheten för civilt försvars arbete med bedömning av utländska direktinvesteringar, i vilket liknande frågor har aktualiserats.

De principiella avvägningarna kommer att utvecklas i dialog med aktörer inom försörjningsberedskapen för att säkerställa modellens användbarhet och nytta.

Pågående arbete i totalförsvaret av relevans för modellen

MSB:s strategi för försörjningsberedskap som gavs ut 2021 innehåller målsättningar kopplade till försörjningsberedskapens utveckling. Flera av målen har uppnåtts medan andra återstår. Strategin diskuterar bland annat behovet av att ramverk och principer för finansiering av försörjningsberedskapen ska vara klargjorda. Med ramverk avses till exempel metoder för planering för leverans av varor och tjänster, kontinuitetshantering, personalförsörjning och relevanta standarder på området.¹⁵ Bland de mer framåtblickande målen ingår att identifiera vilka företag som är viktiga för totalförsvaret och säkerställa att de planläggs efter aktuella riktlinjer.¹⁶ Det kan konstateras att en hel del arbete fortgår i linje med denna strategi.

12 Gustafsson och Johansson, *Indikatorer för utveckling av civilt försvar – Utgångspunkter och urvalskriterier*.

13 Detta har för övrigt inspirerat till att initiera föreliggande projekt. Hallgren och Westman, *Metod för beskrivning och bedömning av rymdaktörer*, bilaga 1.

14 SNI står för ”svensk näringsgrensindelning” och används för att beskriva den verksamhet som bedrivs i ett företag eller en organisation.

15 MSB, *Strategi för försörjningsberedskap*, 14.

16 *Ibid.*, 15.

Även i fråga om företagens beredskap finns pågående arbeten att ta stöd av. Svenska institutet för standarder utvecklar, som tidigare nämnt, en branschstandard för näringslivets beredskap som syftar till att stödja företag i beredskapsfrågor. Den kommer främst att vara inriktad på företag med samhällskritiska uppdrag, exempelvis sådana som MSB pekar ut i sin lista över 59 samhällsfunktioner¹⁷ som är viktiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet.¹⁸

MSB och Socialstyrelsen presenterade under 2024 en modell för försörjningsanalys som nu används av sektorsansvariga myndigheter inom utpekade beredskapssektorer.¹⁹ MSB utvecklar även en vägledning för att identifiera kritiska produkter och produktgrupper enligt modellen för försörjningsanalys. Dessa analyser ger, utöver uppgifter om vilka varor och tjänster som är betydelsefulla för Sveriges försörjningsberedskap, även kunskaper om hur olika branscher bidrar till förmågan.

Det pågår också ett utvecklingsarbete inom flera beredskapssektorer för att stärka motståndskraften i samhällsviktiga tjänster, där privata leverantörer ofta står för en stor del av tjänsterna. De så kallade CER- och NIS2-direktiven som båda bidrar till motståndskraft håller på att införlivas i svensk lagstiftning.²⁰ Även den tidigare nämnda granskningen av utländska direktinvesteringar i svenska företag av betydelse för rikets säkerhet har relevans för uppbyggnaden av beredskapen.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har presenterat förslag på nya samverkansformer med näringslivet.²¹ I slutbetänkandet föreslås bland annat att en ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap utreds, att ett system med försörjningsberedskapsavtal (f-avtal, se även kapitel 12 i föreliggande rapport) mellan beredskapsmyndigheter och företag inom olika branscher introduceras, samt att en ny byggnads- och reparationsberedskap utvecklas.²² Alla dessa förslag kommer att behöva genomföras med goda kunskaper om de specifika förutsättningar som gäller inom respektive bransch.

De olika pågående arbetena närmar sig frågan om näringslivets deltagande i totalförsvaret från skilda håll. En utmaning i tillämpningen av vägledningar, standarder och modeller är dock att de är utformade på en generell och övergripande nivå för att kunna tillämpas inom hela beredskapssystemet. Den modell för branschens förutsättningar för beredskap som kommer att utvecklas inom CF-programmet kan stödja arbetet att tillämpa de styrmedel som finns, för att passa olika branscher. Modellen kan också användas som stöd i framtagningen av nya handledningar för att de från början ska kunna anpassas efter skiftande behov.

Ester Veibäck är forskningsledare inom civilt försvar och krisberedskap. Hon är civilingenjör inom sociotekniska system och intresserar sig för tvärvetenskaplig forskning och vildvuxna problem.

Ingemar Pettersson är forskare inom befolkningsskydd och försörjningsberedskap. Han är fil. dr. i teknikhistoria och docent i ekonomisk historia.

17 MSB, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

18 SIS, "Standard för näringslivets beredskap".

19 MSB och Socialstyrelsen, *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag* (Fö2024/00053).

20 SOU 2024:64.

21 SOU 2025:68.

22 Ibid., 17ff.

Referenser

- Dir. 2024:65 Nationell samordning för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret.
- Dir. 2024:70 Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08).
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
- Gustafsson Nordin, Ingrid, och Bengt Johansson. *Indikatorer för utveckling av civilt försvar – Utgångspunkter och urvalskriterier*, FOI-R--5788--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Hallgren, Kristofer, och Jonatan Westman. *Metod för beskrivning och bedömning av rymdaktörer*, FOI-R--5205--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- MSB. *Strategi för försörjningsberedskap*. MSB, 2021.
- MSB. *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB, 2023.
- MSB. ”EU och arbetet med att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet”. Hämtad 2025-11-17. <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/eu-samarbete/eu-och-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet/>.
- MSB och Socialstyrelsen. *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag* (Fö2024/00053). MSB och Socialstyrelsen, 2024.
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.
- Riksdagen. Rapporter från riksdagen 2024/25:RFR3. *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*. Riksdagen, 2024.
- SIS. ”Standard för näringslivets beredskap”. Hämtad 2025-09-15. <https://www.sis.se/nyheter-och-press/nyheter/standard-for-naringslivets-beredskap/>
- SOU 2019:51. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*. Regeringskansliet.
- SOU 2024:19. *En ny beredskapssektor – för ökad beredskap*. Regeringskansliet.
- SOU 2024:64. *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster*. Regeringskansliet.
- SOU 2025:68. *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap*. Regeringskansliet.
- Wedebbrand, Christoffer, Beatrice Reichel och Ann-Sofie Stenérus Dover. *Omställningar under pandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, FOI-R--5247--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.

4. Den blå försörjningsberedskapen

Jenny Ingemarsdotter

Den som behärskar havet omkring Sverige, behärskar Sverige. Denna marin-strategiska slutsats drogs redan under det första världskriget, men är alltså fortfarande aktuell. Idag är vi mer än någonsin beroende av havet för vår försörjning via sjöburen handel. Detta betyder att förmågan att behärska flödena i praktiken också handlar om att behärska havet. Vår försörjningsberedskap rymmer därmed en tydlig sjödimension där en viktig fråga är hur handel och sjöfart kan upprätthållas i orostider. Hur kan denna "blå försörjningsberedskap" utvecklas och stärkas? Hur kan det militära respektive civila försvaret i sjödomänen tydligare länkas samman?

Trots att Sverige till stora delar är omgivet av hav har planeringen för landets försörjningsberedskap länge haft ett inåtblickande landfokus. Med scenarier som total avspärrning kretsade utvecklingen under det kalla kriget kring beredskapslager, jordbruk och inhemsk produktion. Även idag illustreras försörjningsberedskap ofta med åkrar, lastbilar och butiker, men vi har också vant oss vid bilder på stora containerfartyg som får visa på risken för störningar i de globala leveranskedjorna.¹

I FOI-rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* undersöktes hur sjöfarten, och därmed vår ekonomi och varuförsörjning, påverkas vid krigsfara och krig.² Inledningsvis konstaterades att säkerhetsläget i Östersjöregionen har försämrats vilket är en oroväckande utveckling för hela regionen. Sjöfarten i Östersjön försörjer mer än 100 miljoner människor och länderna i området är beroende av obruten handel över haven.³ Den goda nyheten är att Sverige inte står ensam i behovet av att hantera hoten mot handel och försörjning. EU driver en aktiv maritimstrategisk politik med målet att upprätthålla EU:s sjöherravälde⁴ och Nato har vid sidan av den militärt inriktade planeringen också system för att genom samverkan leda och stödja handelssjöfarten i kris och krig.⁵ Samtidigt finns fortfarande en stark koppling mellan fartygens nationstillhörighet och en stats rådighet över dem. Detta beror på det internationella flaggningssystemet som innebär att staten endast har faktisk rådighet över de fartyg som är flaggade hos det egna landet (om rådighet, se även kapitel 13).

1 De inledande orden ("Den som behärskar havet...") sades av marinstrategen Daniel Landquist år 1914, citerat av Wedin, "Var ska flottan vara?", 49. Om den nutida betydelsen av sjöfart, se Granholm, *En blå tråd* och Edling, "Det handlar om att behärska flödena", 34.

2 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*

3 Om Östersjöns betydelse, se Sjöfartsverket, "Krisberedskap". Om det försämrade läget i Östersjön, se Prop. 2024/25:34, 45.

4 Europeiska kommissionen, *En förbättrad EU-strategi för sjöfartsskydd för nya maritima hot*, 13.

5 Det så kallade Naval Co-operation and Guidance for Shipping (NCAGS).

Handelsflottan och dess förutsättningar

När vi talar om den svenska handelsflottan avses endast svenskflaggade, det vill säga svenskregistrerade, fartyg. Problemet idag, ur ett beredskapsperspektiv, är att den svenska handelsflottan är alltför liten i förhållande till de behov som sannolikt skulle uppstå i krig. Det finns idag inte mer än ett hundratal svenskflaggade större handelsfartyg, vilket beror på trenden med utflaggning som har pågått sedan 1970-talet.⁶

Även om utflaggning, eller så kallad bekvämlighetsflaggning, historiskt har varit kostnadsbesparande för rederierna, kämpar många länder idag med problemet att färre inhemska handelsfartyg leder till en sämre beredskap i händelse av krig eller annan global störning. Flera länder har därför initierat eller stärkt program och stöd för att trygga tillgången på handelsfartyg och skapa egna strategiska handelsflottor.⁷ Motsvarigheten till sjöss att ”se om sitt eget hus” är enkelt uttryckt att se om sin egen handelsflotta. Även Sverige har tagit vissa steg för att den svenska handelsflottan ska kunna växa.⁸ Men enbart inflaggning räcker inte för att stärka rådigheten över handelsflottan, särskilt inte i en krigssituation.

För att säkerställa sjötransporter vid krigsfara och krig behöver ett antal pusselbitar finnas på plats redan i fredstid. Några av de viktigaste är personalförsörjning, sjöfartsskydd, ett system för krigsförsäkringar, säkra hamnar och tillgång till isbrytare. Dessutom behöver rätt sammansättning finnas av olika slags fartygstyper, som till exempel tankfartyg, bulkfartyg, containerfartyg, övriga lastfartyg och passagerarfartyg. Detta är viktigt inte bara för att olika laster kräver olika slags fartyg utan också för att hamnarna är specialiserade på olika typer av fartyg. Fartygen måste också kunna bemannas. Utmaningen här är bristen på personal inom sjöfartsbranschen, vilket är ett globalt problem. Som konstaterats finns idag behov av att locka elever till sjöfartsutbildningar och göra det attraktivt för kompetent personal att stanna kvar till sjöss.⁹

Vissa åtgärder för att stärka beredskapen på sjöfartsområdet kan räknas till den klassiska totalförsvarsplaneringen. Regeringen har till exempel gett Trafikverket i uppdrag att utreda civilplikt inom beredskapssektorn transporter, inklusive behov av sjömän och sjöbefäl.¹⁰ Förutom civilplikten, som gäller personal, kan förberedelser för uttagning av fartyg göras vilket bygger på förfogandelagstiftningen.¹¹ Nyttan av sådan uttagning bygger förstås på att det faktiskt finns svenskflaggade fartyg att förfoga över. Ett annat exempel är krigsförsäkringar. För att undvika att sjötransporterna stannar av på grund av en kollapsad försäkringsmarknad kan staten vid krig och krigsfara gå in och försäkra försörjningsviktiga transporter (om krigsförsäkringar, se kapitel 5).¹² En grundbult i detta sammanhang är förstås också sjöfartsskyddet som bland annat handlar om att med marinstridskrafter möta de hot som i krig kan riktas mot svenska eller allierades sjötransporter.

Totalförsvarets utvecklingsarbete med avseende på sjöfarten berör alltså såväl Försvarsmakten som centrala civila myndigheter och dessutom civilområden, länsstyrelser och kommuner. De utmaningar som finns i detta arbete är oftast inte helt nya. För att kunna diskutera framtidens försörjningsberedskap i sjödomänen kan det därför vara värdefullt att veta vilka av dåtidens knäckfrågor som är relevanta att ta med sig in i dagens beredskapsplanering.

6 Enligt Trafikanalys bestod den svenskregistrerade handelsflottan (minst 100 brutto, en enhetslös volymenhet som baseras på fartygets storlek) av 310 fartyg den 31 december 2023. Av dessa uppgick antalet fartyg på minst 500 brutto till 113. Det är främst fartyg på över 500 brutto som är utsatta för internationell konkurrens. Trafikanalys, *Fartyg 2023 – svenska och utländska fartyg i svensk regi*.

7 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 30–6.

8 Ibid., 41.

9 Ibid., 24.

10 Regeringen, ”Uppdrag till Trafikverket att utreda civilplikt inom beredskapssektorn Transporter”.

11 Förfogandelagen (1978:262) och förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

12 Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara.

Handelsflottan i totalförsvaret – En tillbakablick

Under det kalla kriget utgick planeringen från att handelsflottan hade två huvudsakliga uppgifter inom totalförsvaret. De utgjordes av att dels upprätthålla import- och exportförbindelser med utlandet, dels ombesörja varutransporter inom landet – längs kusten, på insjöar och kanaler.¹³ Planläggningen av krigstida sjötransporter utfördes i central instans av Sjöfartsverket och i regional instans av länsstyrelserna. I denna planläggning ingick att uppskatta transportbehoven i krig, inventera tillgängliga resurser och planera skyddade krigsfarleder. Kommunernas beredskapsplanläggning omfattade bland annat förberedelser för verksamheten i krig i hamnar liksom vissa förberedelser för att tillgodose fartygens behov av drivmedel. Länsstyrelserna utförde också planläggning beträffande det lokalbundna tonnaget och de skulle också vara beredda på att avge kontinuerlig lägesrapportering om fartyg i länets hamnar under krig. Åtgärder som föranleddes av det militära läget, till exempel fartygens trygga framförande, åvilade Försvarmakten.

Under 1980-talet genomförde Transportrådet analyser av sjötransportbehov i kris och krig. Redan då gjordes observationen att det svenskflaggade tonnaget inte kommer att räcka till i en krigssituation. I en analys fokuserad på inrikes sjötransporter mellan svenska hamnar konstaterades även att situationen var bekymmersam med anledning av att kust- och inrikesflottan bedömdes vara ålderstigen och i behov av modernisering.¹⁴ Transportrådets studier genomfördes vid denna tid som en del av det civila försvarets långsiktsplanering. Regeringen gav då Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB, i uppdrag att belysa konsekvenserna av uteblivna sjötransporter i ett krigsläge. Parallellt fick Försvarmakten i uppdrag att belysa förmågan att möta de hot som i krig kan riktas mot sjötransporterna.¹⁵

Syftet med denna typ av studier var att ge ett underlag för planeringen av bland annat drivmedelsransoneringar, krigsplanläggning av rederier och avvägningar mellan civila och militära sjötransportbehov. Om kriget kom skulle representanter för Sjöfartsverkets sjötrafikområden vara samgrupperade med de militära marinkommandona. Sjöfartsverket skulle prioritera den civila användningen av tillgängliga fartyg, och som ÖCB konstaterade 1995 skulle hårda prioriteringar bli nödvändiga, mot bakgrund av utflaggningen av svenska handelsfartyg.¹⁶ På den militära sidan hade uppgiften att skydda sjöförbindelserna i princip försvunnit vilket kan spåras tillbaka till 1972 års försvarsbeslut. Då gjordes bedömningen att marinens eskort- och konvojttjänster kunde avvecklas.¹⁷ Detta skedde trots erfarenheterna av de båda världskrigen då skyddet av handelsflottan blev en viktig del av den svenska försörjningsberedskapen.

Även om sjötransporter i krig var en fråga som studerades och planlades på olika nivåer i totalförsvaret under det kalla kriget uppstod alltså samtidigt en rad strukturella problem och skevheter som dagens totalförsvär på många sätt har ärvt.

¹³ ÖEF, *Vår försörjningsberedskap*, 24.

¹⁴ Transportrådet, *Sjötransportbehov i kris och krig*, 4.

¹⁵ Ibid., 5.

¹⁶ ÖCB, *Civilt försvar*.

¹⁷ Wedin, "Var ska flottan vara?", 53.

Läget idag

Efter en period av relativt säkerhetspolitiskt lugn efter det kalla krigets slut har vi de senaste åren sett en förändrad syn på haven. Från att ha setts som en fredad allmänning med gemensamma handelsvägar ses nu sjödomänen alltmer som en konfliktarena.¹⁸ Sentida krig och konflikter har åter aktualiserat behovet av krigsförsäkringar och sjöfartsskydd. Vi har också sett hur en pandemi och rena olyckor, som till exempel incidenten i Suez-kanalen 2021, kan påverka den globala sjöfarten. Samtidigt kvarstår i grunden just-in-time-systemet som bygger på minimal lagerhållning. Systemet är störningskänsligt och sårbart vilket betyder att en fungerande handelsflotta som Sverige har rådighet över blir än viktigare. I den ovan nämnda rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* diskuterades hur beredskapen kan stärkas i sjödomänen. Tre av frågeställningarna sammanfattas nedan:

- Behovet av rådighet över handelsflottan: Förutom fler svenskflaggade fartyg skulle den långsiktiga uppbyggnaden av en inhemsk strategisk handelsflotta kräva satsningar på sjöfartsutbildningar. Civilplikt kan här också vara ett viktigt verktyg. En lägre nivå av sjötransportrådighet skulle innebära högre krav på andra områden, till exempel beredskapslagring.
- Behovet av att skydda handelsflottan: I marinens uppgifter ingår både att möta ett väpnat angrepp i Sveriges närområde och att skydda sjöförbindelserna.¹⁹ Uppgiften att skydda de sjöburna förbindelserna är nygammal då det är en klassisk uppgift för örlogsflottan som dock inte har varit prioriterad på länge. Arbetet med att utveckla en sådan förmåga kommer att kräva ett fördjupat samarbete mellan marinen och relevanta civila myndigheter, liksom mellan Sverige och allierade samarbetspartners.
- Behovet av en blå försörjningsberedskap: Syftet med att addera en sjödimension till försörjningsberedskapen skulle vara att åstadkomma en mer sammanhängande beredskapspolitik. Sjötransporter och handel berör många politikområden – förutom försvars- och säkerhetspolitiken bland annat även näringspolitik, transporter samt klimat- och miljöfrågor. Därför kan det finnas behov av att ta ett helhetsgrepp på strategiska försörjnings- och försvarsbehov i sjödomänen, också i relation till Nato och EU.²⁰

Till behovet av en blå försörjningsberedskap kan också läggas till att det inte endast är krig som kan medföra störningar i transportsystemen. I mitten av september 2025 drabbades Västernorrland av kraftiga skyfall som ledde till vägras och avskurna järnvägar. I medierna rapporterades om ett Norrland som i princip var avskuret från södra Sverige.²¹ Ett logistikföretag i Umeå rapporterade om problemen med att ställa om från järnväg till väg, och att det var svårt att nå upp till den vanliga kapaciteten. Med 45 lastbilar i veckan uppnåddes 20–25 procent av företagets vanliga transporter, vilka normalt går via järnväg. Exemplet är intressant då det väcker olika beredskapsrelaterade frågeställningar.

Den ena frågan handlar om kustfartyg. I det tidigare totalförsvaret skulle handelsflottan bidra ”till lösandet av transportproblemen inom landet genom att utföra sjötransporter längs våra kuster”.²² Givet Sveriges geografi med stora insjöar och långa kuster är denna möjlighet fortfarande relevant, inte minst i krig då kritiska vägar och järnvägar kan förstöras av fler anledningar än regn.

18 Kaushal, *Navies and Economic Warfare*, 3.

19 Försvarsberedningen, *Stärkt försvarsförmåga: Sverige som allierad*, 135.

20 Det finns här en koppling till EU-begreppet ”blå ekonomi” som syftar på havsrelaterade sektorer som till exempel fiske, energi, sjötransporter, varvsindustri och kustturism, se Europeiska kommissionen, ”Sustainable blue economy”. Sverige har en nu föråldrad maritim strategi från 2015 med fokus på konkurrenskraft och hållbarhet, där sjöförsvaret inte ingår, se Havs- och vattenmyndigheten, ”Maritima strategin”. Sveriges nationella säkerhetsstrategi från 2024 har visserligen ett havsmotiv som omslag, men saknar i övrigt maritima perspektiv, se Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*.

21 Sveriges television, ”Avskurna järnvägar”.

22 ÖEF, ”Handelsflottans roll i folkförsörjningen under kris och krig”, 5.

Den andra frågan handlar mer generellt om överflyttning av gods mellan olika transportslag. I nödsituationer kan flexibilitet och tillfälliga, kreativa lösningar vara avgörande. Men vad gäller utrikeshandeln är det samtidigt viktigt att vara medveten om sjöfartens dominans i förhållande till de andra transportslagen, det vill säga väg, järnväg, och flyg.²³ Järnvägen kan visserligen svälja mycket i förhållande till lastbilar men inget av dessa transportslag står i proportion till sjöfartens kapacitet, då cirka 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten.²⁴ Dessa förhållanden understryker behovet både av en sammanhängande transportplanering och av att handelsflottan ses som en del av Sveriges försörjningsberedskap.

Vad händer under ytan?

Ett uttryck som blå försörjningsberedskap måste också inbegripa vad som händer i haven, under ytan. En ny hotbild som diskuteras alltmer handlar om sabotage mot kritisk infrastruktur på havsbotten. I EU:s uppdaterade maritima säkerhetsstrategi från 2023, *En förbättrad EU-strategi för sjöfartsskydd för nya maritima hot*, betonas nödvändigheten av gemensamma åtgärder mot sådan krigföring på havsbotten (seabed warfare) som inbegriper sabotage mot infrastruktur som till exempel sjökablar och rörledningar.²⁵ Bland åtgärdsförslagen kan nämnas satsningar på fördjupade samarbeten, särskilt mellan Nato och EU, och en gemensam maritim lägesbild.

Slutligen återstår perspektivet på haven och sjöarna som näringskälla.²⁶ Tillgången till fisk och möjligheterna till fiske var något som diskuterades aktivt i det tidigare totalförsvaret. Förutsättningarna för att bedriva fiske under krig betraktades dock som osäkra, bland annat beroende på potentiellt minskad tillgång till fiskefartyg, fiskevatten och drivmedel. Ändå sågs fisket samtidigt som en viktig reserv i ett försörjningsperspektiv.²⁷ Cheferna för örlogsbaserna gjorde så kallade krigsfiskeplaner vilka specificerade var fiske kunde ske, vilka lossningsplatser som fanns, med mera, medan Jordbruksnämnden beräknade fiskeflottans behov av drivmedel.²⁸

Idag ser förutsättningarna annorlunda ut. Större delen av den fisk som fångas i Östersjön processas till fiskmjöl i syfte att användas till djurfoder. Denna typ av storskaligt fiske till havs har över tid medfört att fiskbeståndet i centrala Östersjön har minskat med mellan 80 och 90 procent sedan mitten av 1960-talet. Även det kustnära fisket har påverkats negativt i och med sämre fångster samt att storleken på den strömming som fångas har minskat.²⁹ Utvecklingen utgör ett tydligt exempel på de strategiska och beredskapsmässiga konsekvenserna av en ohållbar exploatering av naturresurser.³⁰

23 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 22.

24 Siffran 90 procent syftar på volym. Se Havs- och vattenmyndigheten, *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet*, 212.

25 Europeiska kommissionen, *En förbättrad EU-strategi för sjöfartsskydd för nya maritima hot*, 3.

26 För forskning om detta, se centrumbildningen Blå mat – Centrum för framtidens sjömat.

27 ÖEF, *Livsmedelsförsörjningen i krig*, 16. Se även t.ex. ÖEF, "Fisket – en värdefull beredskapstillgång", 13–15.

28 ÖEF, *Livsmedelsförsörjningen i krig*, 11.

29 Torskbeståndet anses vara kollapsat sedan 2019 och läget för sill/strömming anses ansträngt. Stockholms universitets Östersjöcentrum, "Forskare om kvotförslaget: Fisket borde stängas helt". Om de nya fiskekvoterna, se Regeringen, "Sverige säger nej till fiskekvoterna för Östersjön". Se även European Parliamentary Research Service, *Baltic Sea fishing area: Current challenges*.

30 Fiske ingår i den viktiga samhällsfunktionen *primärproduktion* enligt MSB:s definition, se MSB, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, 15. Se även Nordiska ministerrådet, "Norden går samman på FN:s havskonferens för att främja hållbara akvatiska livsmedelssystem"; samt Havs- och vattenmyndigheten, "Blå tillväxt och miljöinnovationer".

Slutsatser

Sveriges havsberoende försörjningsberedskap berör många områden, från transporter, näringspolitik och klimat- och miljöpolitik till krigsförsäkringar och sjöfartsskydd. Åtgärder för att stärka denna beredskap skulle kunna benämnas den blå försörjningsberedskapen. I denna text har flera områden diskuterats, bland annat behovet av en ökad rådighet över den svenska handelsflottan, ett utvecklat sjöfartsskydd och en mer sammanhängande maritim beredskapspolitik. Hur ska då detta åstadkommas? Några förslag som identifierades i rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* var följande:³¹

- Handelsflottan: Fortsätt att stärka incitamenten för fler svenskflaggade fartyg. Identifiera kontinuerligt fartyg som kan förfogas vid krig eller krigsfara, också för civila behov. Satsa på sjöfartsutbildningar och civilplikt inom beredskapssektorn transporter.
- Sjöfartsskyddet: Utveckla samarbetet mellan marinen och relevanta civila myndigheter. Bidra aktivt till Nato-samarbetet samt även EU:s arbete med sjöfartsskydd i enlighet med strategin för sjöfartsskydd för nya maritima hot.
- Den blå försörjningsberedskapen: Utveckla en mer sammanhängande och strategisk försörjningsberedskap i sjödomänen som omfattar handel, sjöfart, försäkringar, sjöfartsskydd och hållbar havsförvaltning. En svensk maritim säkerhetsstrategi bör relatera till motsvarande strategiskt utvecklingsarbete inom Nato och EU, men också beakta Sveriges specifika förutsättningar vad gäller geografi, handel och säkerhet.

Med aktiva åtgärder och ett sammanhängande strategiskt tänkande för sjödomänen kan den svenska så kallade sjöblindheten, som omtalats i tidigare beredskapsdebatter, snart vara ett minne blott.³² Detta vore välkommet framför allt utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Ty som den gamla marinstrategiska sanningen påminner oss om – den som behärskar flödena omkring Sverige, behärskar Sverige.

Jenny Ingemarsdotter är forskningsledare inom civilt försvar med fokus på försörjningsberedskap. Hon är fil. dr. i idé- och lärdomshistoria och ledamot i Kungliga Krigsvetenskapsakademien.

31 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*

32 Granholm, "KÖMS & Svensk Sjöfarts seminarium den 15 oktober i Stockholm", 432; Hagman, "Betydelsen av global handelssjöfart", 11.

Referenser

- Blå mat – Centrum för framtidens sjömat. Hämtad 2025-11-14. <https://www.bluefood.se/om-bla-mat/>.
- Ds 2024:6 *Stärkt försvarsförmåga: Sverige som allierad*.
- Edling, Per. ”Det handlar om att behärska flödena”, Inträdesanförande i KKrVA avd 2 den 5 okt. 2022, *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* nr. 1 (2023): 32–39.
- European Parliamentary Research Service. *Baltic Sea fishing area: Current challenges*. Briefing, jan. 2025.
- Europeiska kommissionen. ”Sustainable blue economy”. 2025. Hämtad 2025-05-12. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/sustainable-blue-economy_en?prefLang=sv.
- Europeiska kommissionen. *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet om uppdateringen av EU:s strategi för sjöfartsskydd och dess handlingsplan ”En förbättrad EU-strategi för sjöfartsskydd för nya maritima bot”*, JOIN (2023) 8 final, Bryssel den 10.3.2023.
- Förfogandelagen (1978:262).
- Förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.
- Granholm, Niklas. ”KÖMS & Svensk Sjöfarts seminarium den 15 oktober i Stockholm”, *Tidskrift i Sjöväsendet* 187, nr. 4 (2024): 425–432.
- Granholm, Niklas. *En blå tråd: Förändrade förutsättningar för svensk sjömaket i ett långsiktigt försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge*, FOI Memo 8903. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Hagman, Carl-Johan. ”Betydelsen av global handelssjöfart” *Vårt försvar*, nr. 4 (2018): 11–13.
- Havs- och vattenmyndigheten. ”Blå tillväxt och miljöinnovationer”. Hämtad 2025-11-13. <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/program-projekt-och-andra-uppdrag/bla-tillvaxt.html>.
- Havs- och vattenmyndigheten. ”Maritima strategin”. Hämtad 2025-04-27. <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/program-projekt-och-andra-uppdrag/maritima-strategin.html>.
- Havs- och vattenmyndigheten. *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022*. Havs- och vattenmyndigheten, 2022.
- Ingemarsdotter, Jenny, Aron Björk, Karl Lallerstedt och Sandra Silfvast. *Ett skepp kommer lastat! Eller? Om betydelsen av en svensk handelsflotta och krigsförsäkringar vid höjd beredskap*, FOIR--5737--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Kaushal, Sidharth. *Navies and Economic Warfare: Securing Critical Infrastructure and Expanding Policy Options*. RUSI Occasional Paper. RUSI, 2023.
- Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara.
- MSB. *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2023.

- Nordiska ministerrådet. ”Norden går samman på FN:s havskonferens för att främja hållbara akvatiska livsmedelssystem”, 2025-06-10. Hämtad 2025-11-28. <https://www.norden.org/sv/news/norden-gar-samman-pa-fns-havskonferens-att-framja-hallbara-akvatiska-livsmedelssystem>.
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.
- Regeringen. ”Uppdrag till Trafikverket att utreda civilplikt inom beredskapssektorn Transporter”, Regeringsbeslut 2025-11-13.
- Regeringen. *Nationell säkerhetsstrategi*, Skr. 2023/24:163. Regeringskansliet, 2024.
- Regeringen. ”Sverige säger nej till fiskekvoterna för Östersjön”, Pressmeddelande 2025-10-28. Hämtad 2025-11-14. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/10/sverige-sager-nej-till-fiskekvoterna-for-ostersjon/>.
- Sjöfartsverket. ”Krisberedskap”, 2023-07-25. Hämtad 2025-04-11. <https://www.sjofartsverket.se/sv/om-oss/krisberedskap/>.
- Stockholms universitets Östersjöcentrum. ”Forskare om kvotförslaget: Fisket borde stängas helt”. Hämtad 2025-05-11. <https://www.su.se/stockholms-universitets-ostersjocentrum/nyheter/forskare-om-kvotf%C3%B6rslaget-fisket-borde-st%C3%A4ngas-helt-1.659073>.
- Sveriges television. ”Avskurna järnvägar”. Hämtad 2025-09-11. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/avskurna-jarnvag-slar-hart-mot-transportforetag-i-umea>.
- Trafikanalys. *Fartyg 2023 – svenska och utländska fartyg i svensk regi*. Hämtad 2025-04-10. <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/sjotrafik/fartyg/2023/fartyg-2023---svenska-och-utlandska-fartyg-i-svensk-regi.pdf>.
- Transportrådet (1989). *Sjötransportbehov i kris och krig*. Rapport 1989:10.
- Wedin, Lars. ”Var ska flottan vara? Dilemmat med Östersjön och västerhavet i ett militärstrategiskt och militäroperativt historiskt perspektiv 1522 till idag”, *Militärhistorisk tidskrift* (2022): 30–62.
- ÖCB. *Civilt försvar*. Överstyrelsen för civil beredskap, 1995.
- ÖEF. ”Fisket – en värdefull beredskapstillgång”, *Det ekonomiska försvaret nr. 3–4* (1978): 13–15.
- ÖEF. ”Handelsflottans roll i folkförsörjningen under kris och krig” *Det ekonomiska försvaret nr. 4* (1979): 4–6.
- ÖEF. *Livsmedelsförsörjningen i krig. Rapport från studien rörande livsmedelsförsörjningen i krig (SLIK)*. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, 1981.
- ÖEF. *Vår försörjningsberedskap: En orientering om Sveriges ekonomiska försvar*. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, 1975.

5. Krigsförsäkringar – en förutsättning för Sveriges varuförsörjning

Aron Björk

Sverige är beroende av handel med omvärlden, såväl i krig som i fred. Nästan all handel med utlandet är i sin tur beroende av sjöfart. För att upprätthålla våra förbindelser till sjöss krävs bland annat tillgång till hamnar, fartyg och besättningar. Lika viktigt för att få till sjötransporter är att det finns tillgång till försäkringar för fartyg och last, något som kan vara en utmaning i krig.

I detta kapitel diskuteras hur systemet för krigstida försäkringar ser ut, vad staten kan göra om den privata försäkringsmarknaden inte längre fungerar och hur Sverige historiskt har hanterat frågan.¹ Sverige är beroende av utrikeshandel för sin försörjning där merparten av flödena upprätthålls genom sjöfarten.² Beroendet har också ökat över tid i takt med att Sverige blivit djupare integrerat i globala och regionala leverantörskedjor. Geografiskt kan Sverige också i stor utsträckning betraktas som en ö i utkanten av Europa.³ Det finns lite olika sätt att mäta beroendet på, men mätt i volym transporteras cirka 90 procent av utrikeshandeln via sjöfart.⁴ Sjöfarten är så pass dominerande för försörjningen att dess last svårligen kan ersättas med andra transportslag om den skulle upphöra. Visserligen utgår dagens totalförsvarsplanering inte på samma sätt som förr från ett scenario med helt avbrutna handelsförbindelser (vilket ställde krav på omfattande lagerhållning), men samtidigt innebär dessa omständigheter högre krav på att utrikeshandeln och sjöfarten fortsätter att fungera.⁵

Historiskt har Sverige flera gånger upplevt kraftig påverkan på utrikeshandeln på grund av konsekvenser av krig och otillräcklig försäkring. I början av första världskriget blev sjöfarten starkt begränsad eftersom svenska redare hade svårt att få sina fartyg försäkrade. Detta var en konsekvens av de stora riskerna för verksamheten samtidigt som Sveriges koppling till utländska försäkringsmarknader försvårades.⁶ Under det andra världskriget sänktes 209 svenska fartyg och 1262 svenska sjömän omkom till följd av torpedering och minor, samtidigt som svenska handelsfartyg beslagtogs och konfiskerades av Tyskland.⁷ Det är svårt att avgöra vad som kan bli effekterna i en framtida konflikt men att sjöfarten skulle vara påverkad tycks osannolikt. Möjligheten att försäkra bland annat last, fartyg och besättning blir därför helt central för möjligheterna att säkerställa transporter även under mycket ansträngda lägen.

1 Kapitlet baseras i huvudsak på rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* För vidare information och en fullständig referensförteckning se Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*

2 Detta är en av anledningarna till varför regeringen den 26 juni 2025 beslutade att införa en ny beredskapssektor specifikt för utrikeshandel. Regeringskansliet, "Nya beredskapssektorer ska stärka Sveriges civila försvar".

3 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 7, 20.

4 Havs- och vattenmyndigheten, *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet*, 212.

5 Prop. 2024/25:34, 122.

6 SOU 2013:28, 130.

7 Inräknat i dessa siffror är enbart handelsfartyg. Mellan 1939 och 1947 förläste även 32 fiskefartyg med 89 omkomna som följd. Beslagen och konfiskeringarna berörde 25 fartyg. SOU 1952:50, Del 2, 1014.

Krigsförsäkring från privata försäkringsbolag

Att krig resulterar i svåra konsekvenser och skador vet vi på förhand. Var och när dessa kan uppstå är däremot mycket svårare att förutse. Krig präglas således av betydande osäkerheter och risker.

Marknaden är van vid att hantera olika typer av risker. Det kan röra sig om investeringar med oklara avkastningar i framtiden, affärsrelationer med osäkra motparter eller marknadsutvecklingar med svårtolkade drivkrafter. Med risk följer ofta ett krav på en premie. Premien utgör en slags kompensation för osäkerheten med investeringen.⁸ Vad som inte i samma utsträckning kan kompenseras för är exempelvis stora förluster av förtroende för marknaden, vilket rubbar stabiliteten som sådan. Ett klassiskt exempel är så kallade bankrusningar. Dessa uppstår när förtroendet för likviditeten i systemet eller en enskild aktör blir så omfattande att alla kunder försöker ta ut sina pengar samtidigt. Även om banken inte har några likviditetsproblem till att börja med leder uttagningarna till en självuppfyllande och omöjlig situation.⁹ För sådana tillfällen har staten en garanti i form av insättningsgarantin för att bibehålla bankkundernas förtroende och motverka finansiell oro i ekonomin som helhet.¹⁰

En marknad som är synnerligen van vid att analysera och hantera risker är försäkringsmarknaden. Det utgör dess själva kärnverksamhet. Genom att förstå relevanta risker kan försäkringsbolaget ställa konkurrenskraftiga premier till sina kunder. Försäkringsverksamheten är viktig eftersom den hjälper andra aktörer att hantera sina risker och därmed underlättar olika typer av ekonomiskt risktagande.¹¹ Trots sin expertis är försäkringsmarknaden inte skonad från utmanande till omöjliga situationer, där det mest tydliga fallet är krig och konflikter.¹² Krigets verkningar är svåra att försäkra sig emot eftersom det råder osäkerheter i både konsekvensernas omfattning och natur samt rörande när och var de inträffar.¹³

Det finns ett antal nutida konflikter som redare och lastägare behövt förhålla sig till, bland annat huthirebellernas attacker mot fartyg på Röda havet och sjökriget i Svarta havet under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.¹⁴ Samtidigt är de värden som transporteras till sjöss ofta omfattande: värdet på en större oljetanker kan uppgå till närmare 3 miljarder kronor när både fartyget och lasten inräknas.¹⁵ Även de större containerfartygen utgör betydande värden. Kombinationen av oroliga farvatten och att kostnaden vid en potentiell förlust är påtaglig, medför en efterfrågan på försäkringar.

Skydd mot krigsrisker täcks inte automatiskt av ordinarie sjöförsäkringar (som kan avse fartyget eller lasten). Som regel krävs ett tillägg i form av en kommersiell krigsförsäkring som tar vid och täcker förluster som orsakas av olika typer av konsekvenser av krig. Exempel på vad som kan omfattas är verkningar av torpedering, minsprängning, beslag, sabotage, sjöröveri och konfiskering.¹⁶ I huvudsak utfärdas krigsförsäkringar av privata aktörer. Premierna, alltså kostnaderna för krigsförsäkringar, är inte statiska utan anpassas för att motsvara rådande läge. Risklandskapet på världshaven varierar vad avser geografi och över tid. En farled som igår var fredad kan idag utsättas för beskjutning, vilket imorgon leder till andra premier.

8 Ofta utöver vad investeraren hade kunnat få för avkastning med en så kallad "riskfri" ränta. Damodaran, "Equity Risk Premiums: Determinants, Estimation and Implications – The 2020 Edition", 5–8.

9 Kaufman, "Bank Runs: Causes, Benefits, and Costs", 561–63.

10 Riksgälden, "Så fungerar insättningsgarantin".

11 Svensk Försäkring, "Hur fungerar försäkringar? – En guide från Svensk Försäkring".

12 Klimatförändringar och extremväder kan också utgöra exempel, särskilt avseende villaförsäkringar. Ainsworth and Milligan, "Climate change is upending homeowners insurance nationwide".

13 SOU 2013:28, 90.

14 Granholm, *Sjökriget i Svarta havet. Analys av förlopp, utfall och konsekvenser*.

15 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 25.

16 The Swedish Club, "War Insurance".

Farliga vatten åsyftar vanligast, om inte annat avtalats, de högriskområden som utpekats av den så kallade Joint War Committee i London.¹⁷ Denna kommitté består av representanter från Lloyd's, världens största försäkringsmarknad, och International Underwriting Association (IUA), internationell medlemsorganisation för försäkringsgivare.¹⁸ Sammanträdena sker oftast kvartalsvis. Kommittén bestämmer inte hur höga premierna bör vara utan enbart vad som utgör högriskområden.¹⁹ Om ett fartyg seglar in på ett högriskområde måste redaren kontakta sin försäkringsgivare för att förhandla om aktuella premier.

Försäkringsbolagen kan i sin tur försäkra sina åtaganden för att minska sitt risktagande. Detta kallas återförsäkring. Återförsäkringsmarknaden är ett sätt att hantera stora risker som ett självständigt bolag har svårt att bära ensamt.²⁰ Förluster vid krig och konflikter kan utgöra sådana risker. Återförsäkringsmarknaden är därför också av betydande vikt för sjöfarten under krig och krigsfara.

Krigsförsäkring från staten via Krigsförsäkringsnämnden

Trots att den privata försäkringsmarknaden tillhandahåller krigsförsäkringar, finns ändå risk för otillräcklig försäkring. Detta kan beskrivas som en risk för så kallade marknadsmisslyckanden, det vill säga att den privata marknaden "inte själv ger upphov till samhälls-ekonomiskt effektiva lösningar".²¹ Vad gäller utrikeshandel via sjöfart blir resultatet av marknadsmisslyckanden på försäkringsmarknaden att viktiga försörjningsflöden inte kan upprätthållas. I rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* beskrivs två kategorier av marknadsmisslyckanden som kan uppstå i en krigssituation:

Antingen blir premierna så pass höga att det blir svårt eller omöjligt för kunderna att betala, eller så försvinner möjligheten att försäkra överhuvudtaget då inget försäkringsbolag vill erbjuda den tjänsten. De samhälls-ekonomiska, försvarsmässiga, säkerhetsmässiga och försörjningsmässiga följderna av prischocker på försäkringar eller att transporter uteblir kan bli omfattande.²²

Eftersom konsekvenserna av uteblivna försäkringsmöjligheter oavsett orsak kan bli mycket allvarliga måste en sådan situation kunna bemötas. Därför finns det möjlighet för staten att ställa krigsförsäkringar.

Statlig krigsförsäkring förmedlades redan under första världskriget genom en särskilt tillsatt försäkringskommission. År 1938 inrättades Statens krigsförsäkringsnämnd vilket formaliserade institutionen. Under de båda världskrigen uppfyllde verksamheten sitt syfte genom att underlätta utrikeshandel och genererade dessutom en vinst som tillföll statskassan. Nämnden blev permanent år 1960 i samband med en uppdatering av lagstiftningen. År 2000 gavs myndigheten det nuvarande namnet Krigsförsäkringsnämnden (KFN).²³

Krigsförsäkringsnämnden får ställa direktförsäkring och återförsäkringar på transportområdet mot krigsrisker.²⁴ Formuleringarna i lagtexten ger myndigheten ett brett mandat att försäkra en stor mängd av olika krigsrisker. Däremot begränsas utfärdandet av krigsförsäkringar till sådana tillfällen då "det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna,

17 Lloyd's Market Association, "Joint War Committee".

18 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 26.

19 Lloyd's Market Association, "Joint War Committee".

20 Svensk Försäkring, *Hur försäkring fungerar*, 9–10.

21 Ekonomifakta, "Marknadsmisslyckande".

22 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 26.

23 Svensk försäkring, *Omvärldstrender 2023: Försäkring i en orolig tid*, 98; ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, 12. Mer information om Krigsförsäkringsnämnden ges i Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m., 4 kap.; Förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden, 1–13 §§.

24 Lag (1999:890), 4 kap. 1–2 §§.

folkförsörjningen eller näringslivet.”²⁵ Av formuleringen framgår att staten inte har ett egenintresse av att utfärda försäkringar. Det som är av intresse är dess möjliggörande effekt för att upprätthålla försvarsansträngningarna, säkerhetsställa adekvat folkförsörjning och näringslivets funktion. På så sätt är statliga krigsförsäkringar en del av det civila försvaret.

Krigsförsäkringsnämnden är en nämndmyndighet med högst sju ledamöter vilka utses av regeringen.²⁶ Myndigheten ska ha en ordförande och en vice ordförande. Nuvarande ledamöter kommer både från försäkringsväsendet och myndigheter.²⁷ Krigsförsäkringsnämnden får administrativt stöd från Finansinspektionen.²⁸

Hur arbetet i Krigsförsäkringsnämnden är strukturerat och vilken roll som myndigheten har i förhållande till den privata marknaden har relativt nyligen gjorts om. Fram tills 2021 hade nämnden en beredskapsplanering som involverade försäkringsbolagens egen samarbetsorganisation, den så kallade Svenska transportförsäkringspoolen (STP). Enskilda försäkringsbolag tecknade beredskapsavtal med STP som skulle samla all direktförmedling av krigsförsäkringar å dess medlemmars vägnar. Mot STP hade Krigsförsäkringsnämnden ett försäkringsavtal vilket kunde bidra med att avlasta risktagandet.²⁹ Detta system är sedan 2022 inte längre tillämplbart. Anledningen är att STP som försäkringspool upphörde på grund av nya regelverk och konkurrensskäl.³⁰

I och med att strukturen med avtal från Krigsförsäkringsnämnden till en samordnande aktör (STP) inte längre finns måste myndigheten idag sluta avtal med de enskilda försäkringsföretagen, vilket potentiellt är en mycket omfattande uppgift.³¹ Krigsförsäkringsnämnden kommer därför istället att fokusera på återförsäkringsmarknaden och därmed låta privata aktörer ställa direktförsäkringen i så stor utsträckning som möjligt. Detta innebär att staten går in och hanterar riskerna bakom försäkringsbolagen. Tanken är att genom att låta försäkringstagare och -givare fortsätta sina ordinarie affärsrelationer i så stor utsträckning som möjligt, kommer krigsförsäkringssystemet kunna aktiveras sömlöst i händelse av krig.³² Givet att försäkringarna ska tecknas för att främja försvarsansträngningarna och försörjningen är det inte nödvändigtvis enbart svenska aktörer som omfattas.³³ Sverige är idag beroende av utländska redare och utländskt flaggade fartyg för sin försörjning.³⁴ Det är vidare inte enbart transporter till Sverige som omfattas då näringslivet även vid krig är beroende av export av varor och tjänster.³⁵

Likt avsikten med insättningsgarantin så kommer det faktum att staten är involverad förhoppningsvis skapa tillräcklig stabilitet och förtroende så att premierna inte blir orimligt höga eller att marknaden upphör. Inom ramen för nuvarande budget har Krigsförsäkringsnämnden möjlighet att förmedla försäkring för högst 200 miljarder kronor.³⁶ I rapporten *Ett skepp kommer lastat! Eller?* beskrivs det tilltänkta systemet på försäkringsmarknaden i fyra olika steg.

25 Ibid., 4 kap. 5 §.

26 Efter förslag från nämnden. Ledamöterna har också ersättare. Förordning (2007:842), 3–4 §§ och 6 §.

27 Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 27.

28 Förordning (2007:842), 5 §.

29 Krigsförsäkringsnämnden (KFN), intervju 7 november 2024. I Loxdals artikel benämns STP som "Sveriges" Transportförsäkringspool, Loxdal, "Etikett: Sveriges Transportförsäkringspool"; se även Loxdal, "Krigsförsäkringsnämnden vill ha mer pengar för att utforma avtal"; ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, 12–13.

30 Krigsförsäkringsnämnden, intervju 2024-11-04; Loxdal, "Etikett: Sveriges Transportförsäkringspool. Krigsförsäkringsnämnden står utan avtal med försäkringsbolagen".

31 Loxdal, "Etikett: Sveriges Transportförsäkringspool".

32 KFN, intervju 2024-11-04.

33 Johansson, "KFN: 'Vi ska finnas när det är riktigt illa'".

34 Det framkommer när utrikeshandelns ökning jämförs med den svenska handelsflottans minskning, se Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 20, 22–23.

35 Johansson, "KFN: 'Vi ska finnas när det är riktigt illa'".

36 Prop. 2024/25:1, 31–32.

Ju högre siffra desto sämre är omvärldsläget och desto större är riskerna för sjöfarten:

1. ordinarie försäkringar (status quo)
2. kommersiell krigsförsäkring
3. kommersiell krigsförsäkring med KFN som en återförsäkrare
4. KFN som enda försäkringsgivare.³⁷

I samma rapport ges vidare en djupare förklaring för Krigsförsäkringsnämndens agerande och roll i systemet under de ovan nämnda punkterna, nämligen:

Under punkt 1 och 2 bedriver KFN sin ordinarie omvärldsanalys men aktiveras inte i övrigt, eftersom den privata marknaden klarar av att hantera de risker som önskas försäkras. Under punkt 3 är KFN med som en (av potentiellt flera) aktörer på återförsäkringsmarknaden och som garantiställare. Under punkt 4 har den privata försäkringsmarknaden upphört och KFN är den enda kvarvarande försäkringsgivaren. KFN ser framför sig att de kan fortsätta sin verksamhet även om den nuvarande finansiella ramen inte håller, ifall folkförsörjningen så kräver. Detta skulle i så fall behöva bemyndigas av riksdagen.³⁸

Nämndens nuvarande dimensionering och praktiska förutsättningar väcker vissa frågor om i vilken utsträckning Krigsförsäkringsnämnden kan axla rollen under punkt 4, det vill säga som enskild försäkringsgivare på marknaden. Det krävs betydligt större arbetsinsatser att börja förmedla direktförsäkringar kontra att agera återförsäkrare. Svensk Försäkring lyfter detta i en kommentar år 2023 kring Krigsförsäkringsnämndens utformning, nämligen att ”med en nämnd och begränsade resurser gör att det idag saknas operativa förutsättningar i form av personal, system och infrastruktur för att staten ska kunna bedriva försäkringsverksamhet om inte detta kan utföras av befintliga försäkringsföretag enligt uppdrag”.³⁹ Samtidigt borde det i ett sådant scenario finnas kompetens att tillgå för att stärka Krigsförsäkringsnämnden i och med att myndigheten i så fall är den enda aktören som aktivt förmedlar försäkringar (åtminstone rörande utrikestransporter).

Avslutande diskussion

Krig och konflikter leder till ökade risker för försörjningen. För att handel via sjöfart ska kunna upprätthållas blir det därför viktigt att på olika sätt kunna hantera osäkerheter. Privata aktörer är visserligen vana vid att hantera osäkerheter men problem kan uppstå när dessa blir så omfattande att stabiliteten rubbas på marknaden som sådan. Försäkringar är ett instrument för att hantera risker men även marknaden för dessa kan få stabilitetsproblem under krig.

Sverige är som land beroende av utrikeshandeln för sin försörjning varav en betydande del går på köl. Det finns därmed ett starkt intresse av att se till att sjötransporterna inte störs eller uteblir på grund av otillräcklig försäkring. Den nuvarande strukturen med Krigsförsäkringsnämnden och dess tilltänka arbete under krigsfara och krig ger staten möjligheter att bedriva försäkringsverksamhet i händelse av krig. Statens roll blir därmed, inte helt olikt tider av finansiell oro, att skapa stabilitet på marknaden genom att ingjuta förtroende och avlasta svåra risker. Därmed skapas förutsättningar för privata aktörer att fortsätta sina affärsrelationer och upprätthålla den för Sveriges försörjning viktiga utrikeshandeln.

³⁷ Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*, 28.

³⁸ Ibid.

³⁹ Svensk försäkring, *Omvärldstrender 2023: Försäkring i en orolig tid*, 99.

Statliga krigsförsäkringar väcker frågor av relevans också för det vidare totalförsvaret och framtida forskning: nämligen, hur staten kan agera garant och var staten bör agera garant under krig. Innebörden av dessa frågor har dessutom ökat i betydelse mot bakgrund av att fler delar av de totalförsvarsviktiga verksamheterna idag ägs och utförs av privata aktörer än vad som var fallet under det kalla kriget. Upprätthållandet av privata marknader blir därför en central fråga.

Sverige är också djupare integrerat i internationella marknader idag än tidigare vilket skapar nya aspekter att beakta. En sådan aspekt av vikt för de statliga krigsförsäkringarna är förtroende hos försörjningsviktiga aktörer, både nationella och internationella, för den svenska statens möjligheter att uppfylla sina utställda garantier.

Aron Björk är biträdande analytiker och verksam inom områdena ekonomisk säkerhet, ekonomiskt försvar och försvarsindustrifrågor.

Referenser

- Ainsworth, Bill, och Milligan, Susan. "Climate change is upending homeowners insurance nationwide". Harvard Business School, 2025-08-21. Hämtad 2025-09-12. <https://www.hbs.edu/bigs/climate-change-upending-homeowners-insurance>.
- Damodaran, Aswath. "Equity Risk Premiums: Determinants, Estimation and Implications –The 2020 Edition". NYU Stern School of Business, 2020.
- Ekonomifakta. "Marknadsmisslyckande" Ekonomifakta. Hämtad 2025-08-13. https://www.ekonomifakta.se/ordlista/marknadsmisslyckande_1212817.html.
- Förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden.
- Granholm, Niklas. *Sjökriget i Svarta havet. Analys av förlopp, utfall och konsekvenser*, FOI Memo 8483. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Havs- och vattenmyndigheten. *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon*. Havs- och vattenmyndigheten, 2022.
- Ingemarsdotter, Jenny, Aron Björk, Karl Lallerstedt och Sandra Silfvast. *Ett skepp kommer lastat! Eller? Om betydelsen av en svensk handelsflotta och krigsförsäkringar vid höjd beredskap*, FOI-R--5737--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Johansson, Klara. "KFN: 'Vi ska finnas när det är riktigt illa'". *Skärgårdsredaren*, 2024-10-03. <https://e-tidning.sjofartstidningen.se/p/skargardsredaren/2024-10-03/a/kfn-vi-ska-finnas-nar-det-ar-riktigt-illa/7701/1647337/57215759>.
- Kaufman, George G. "Bank Runs: Causes, Benefits, and Costs". *Cato Journal* 7, nr. 3 (1988): 559–587.
- KFN. Intervju, 2024-11-04.
- Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.
- Lloyd's Market Association. "Joint War Committee". Hämtad 2025-07-09. <https://www.lmalloyds.com/lma/jointwar>.
- Loxdal, Gunnar. "Etikett: Sveriges Transportförsäkringspool. Krigsförsäkringsnämnden står utan avtal med försäkringsbolagen". *Sak och Liv*, 2022-03-24. <https://sakochliv.se/tag/sveriges-transportforsakringspool/>.
- Loxdal, Gunnar. "Krigsförsäkringsnämnden vill ha mer pengar för att utforma avtal". *Sak och Liv*, 2024-04-03. <https://sakochliv.se/2024/04/03/krigsforsakringsnamnden-vill-ha-mer-pengar-att-utforma-avtal/>.
- Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025: Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (med bilaga).
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.
- Regeringskansliet. "Nya beredskapssektorer ska stärka Sveriges civila försvar". Hämtad 2025-07-15. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/nya-beredskapssektorer-ska-starka-sveriges-civila-forsvar/>.
- Riksgälden. "Så fungerar insättningsgarantin". Hämtad 2025-07-14. <https://www.riksgalden.se/sv/var-verksamhet/insattningsgarantin-och-investerarskyddet/sa-fungerar-insattningsgarantin/>.

SOU 1952:50. *Kristidspolitik och kristidsbushållning i Sverige under och efter andra världskriget: Del 2*. Handelsdepartementet, 1952.SOU 2013:28. *Försäkring på transportområdet i krig och kris*. Regeringskansliet, 2013.

Svensk Försäkring. *Hur försäkring fungerar*. Svensk Försäkring, 2012.

Svensk Försäkring. ”Hur fungerar försäkringar? En guide från Svensk Försäkring”. Hämtad 2025-07-14. <https://www.svenskforsakring.se/om-forsakring/vad-ar-och-hur-funkar-det/>.

Svensk Försäkring. *Omvärldstrender 2023: Försäkring i en orolig tid*. Svensk Försäkrings rapportserie Omvärldsbeskrivning 2023. <https://www.svenskforsakring.se/aktuellt/nyheter/2022/ny-rapport-omvarldstrender-2023/>.

The Swedish Club. ”War Insurance”. Hämtad 2025-07-09. <https://www.swedishclub.com/insurance/marine/war/>.

ÖEF, *Det ekonomiska försvaret* nr. 3–4 (1976).

6. Befolkningsskyddets förutsättningar i krigets Ukraina – från luftkrig till skyddsrum

*Peter Bennesved, Andreas Hörnedal, MajBritt Hansson,
Oskar Paradis, Martin Nilsson, André Appelblad, Jerker
Torpsten, Marianne Thunéll*

I ett pågående forskningsprojekt undersöker FOI erfarenheter från Ukraina avseende befolkningsskyddets förmåga att skydda civilbefolkningen. I detta kapitel presenteras några preliminära analyser från projektet, med särskilt fokus på hur luftkriget och anfallen mot Ukrainas städer har sett ut och vad som görs för att motverka skadorna.

Ända sedan den fullskaliga invasionen i början 2022 har det blivit tydligt att Ryssland attackerar civila objekt och infrastruktur av olika skäl, och att detta fortsätter att skapa problem för Ukrainas befolkningsskydd. Krigets utveckling understryker det faktum att befolkningsskydd är en komplex företeelse med många olika variabler och att ett hundra-procentigt skydd är mer eller mindre omöjligt att åstadkomma. Ukraina har fortsatt att utveckla sin förmåga att skydda sin befolkning från anfall från luften men gamla sanningar går igen. Den brittiska politikern Stanley Baldwins uttalande från 1932 har visat sig vara fortsatt relevant: ”The bomber will always get through”.

Utgångspunkten i detta kapitel är att en stats förmåga att skydda sin civilbefolkning från luftanfall måste präglas av en helhetssyn och systemförståelse. Förmågan behöver utgå från aktuella hotbilder, verkanseffekter och information kring vilka aktiva och passiva skydd som finns tillgängliga. Aktivt försvar är sådant försvar som militären ansvarar för, som luftvärn, telekrigföring, luftvärnsrobotar och jaktplan. Passivt skydd är fortifikatoriska och civila funktioner såsom skyddsrum och andra former av skyddade utrymmen men innefattar även andra befolkningsskyddsåtgärder såsom förvarning, räddningstjänst och evakuering. Rent formellt och organisatoriskt hålls militärt aktivt försvar och civilt passivt skydd åtskilda men i praktiken är de kommuniserande kärl. Genom att beskriva dessa delar utifrån ett ukrainskt perspektiv – luftkrigets karaktär i Ukraina, de ryska vapnens effekter i stadsbebyggelse och Ukrainas befolkningsskyddsåtgärder – vill vi uppmärksamma hur beroendeförhållandena mellan aktivt och passivt skydd kan se ut och därmed bredda diskussionen om vilka utmaningar det svenska befolkningsskyddet kan behöva ta höjd för i framtiden.

Luftkrig och anfall från luften, 2022–2025

Under de inledande månaderna av den ryska invasionen i Ukraina 2022 misslyckades Ryssland med att utnyttja sitt överraskningsmoment och att etablera luftherravälde. Till stor del är nuvarande situation en konsekvens av detta. Ukrainas så kallade medelräckviddiga luftvärn tvingade ner ryskt attackflyg och helikoptrar till en flyghöjd som gjorde dem sårbara för handhållna luftvärnsrobotar och andra typer av lätta luftvärnssystem. Kombinationen av ukrainska luftvärnssystem hindrade därmed Ryssland att använda billiga mängdvapen som

ostyrda bomber och attackraketer.¹ Ganska snart övergick Ryssland i stället till att använda kryssningsrobotar och ballistiska robotar för att nå de inre delarna av Ukraina. Målen blev också i högre grad civil infrastruktur av olika slag. Under krigets första tre månader avfyrades mer än 2000 kryssningsrobotar och 240 ballistiska robotar mot Ukraina. Under perioden mars–april 2022 sköt ukrainskt luftvärn ner mellan 20 och 30 procent av dessa.²

Sommaren 2022 ökade attackerna mot civila mål påtagligt. I juni 2022 började Ryssland anfalla bränsledepåer, raffinaderier och järnvägsknutar. Efter omgruppering och omorganisering bekämpade Ukraina cirka 50–60 procent av robotarna. På grund av materielbrist lade Ryssland om sin strategi under den här perioden. De började till exempel använda luftvärnsrobotar mot markmål. Dessa har sämre precision och har jämförelsevis små stridsdelar, och användes därför främst mot stora befolkningscentra. Med stöd av Iran började Ryssland sedan också använda drönartypen Shahed-136, med rysk benämning Geran-2.³ Denna typ av drönare är förhållandevis billig och kan massproduceras. En stor andel bekämpades med luftvärn och telekrigföring, men många orsakade ändå stor skada. Under 2023–2024 användes Geran-2 systematiskt mot kritisk elkraftförsörjning.⁴ Trots sin relativt ringa storlek och verkan räckte dessa för att störa och slå ut transformatorstationer och liknande infrastruktur. Parallellt började Ryssland också använda enkla glidbomber, av betydligt sämre kvalitet än motsvarigheter i väst, men möjliga att massproducera. Med dessa blev det möjligt att uppnå hög verkan mot frontnära städer.⁵ Den enkla konstruktionen medger stora produktionsvolymmer, upp till 70 000 under 2025.⁶ Nyare varianter av glidbomben med en motor medger fällavstånd på upp till 200 km från målet, vilket medger för fällande flygplan att de kan hålla sig på bekvämt avstånd från ukrainskt luftvärn. Dessa glidbomber förväntas inte tillverkas i lika stort antal som varianten utan framdrivning.⁷

Sedan 2025 har merparten av rysk krigföring i luften bestått av en stadig ström attackdrönare och glidbomber, ofta i kombination med ett mindre antal robotar, där attackdrönarna går mot mål på djupet och glidbomberna används vid fronten eller mot frontnära städer. Attackflyg med glidbomber kan nå några mil bakom frontlinjen då ukrainskt luftvärn måste gruppera utom räckhåll för ryskt artilleri för att inte bli bekämpade.⁸

Ukrainas aktiva försvar

Redan när den fullskaliga invasionen inleddes 2022 hade Ukraina ett mycket omfattande luftvärn, tack vare arvet från Sovjetunionen. Luftvärn har även tillförts från väst, men trots detta överstiger förbrukningen tillflödet. Hela Ukraina skyddas inte heller med luftvärn, då det är ett stort land med många sannolika mål, och skyddet måste koncentreras och prioriteras till vissa viktiga platser. Även där luftvärn finns, skjuter det inte ner allt. Det är mycket svårt och mycket dyrt att åstadkomma skydd mot alla olika typer av vapen.

Flera olika typer av luftvärn klarar av att bekämpa drönare, beroende på vilken höjd de rör sig och vilken storlek det handlar om. Men stridsekonomin förblir ett problem eftersom en del av drönarna är skenmål utan stridsdelar och de flesta luftvärnsrobotar är betydligt dyrare än de drönare de skjuter ner. Kryssningsrobotar kan bekämpas av flera luftvärns-system, medan ballistiska robotar bara kan bekämpas av ett fåtal kvalificerade system. Telekrig har också blivit en mycket viktig komponent i försvaret mot attackdrönare. Det

1 Ostyrda raketer som skjuts från raketkapslar på flygplan eller helikoptrar.

2 Det här avsnittet hämtar statistik och annan fakta huvudsakligen från Bronk et al., *The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence*.

3 Bronk et al., *The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence*, 32.

4 Odell et al., *Russian Attacks on the Ukrainian Power System*.

5 Watling och Reynolds, *Tactical Developments During the Third Year of the Russo-Ukrainian War*.

6 Peck, "Breaking Russia's Triple Chokehold".

7 Rosenkrantz, "Russia increases glide bomb production and deployments".

8 För statistik gällande Rysslands luftanfall mot Ukraina, se ACLED, "Ukraine Conflict Monitor".

kan störa ut navigeringen hos ett stort antal drönare som anländer samtidigt i en våg och få dem att slå ner på platser där de gör mindre skada. Under många anfall har fler drönare bekämpats med telekrig än med luftvärn. I de fall de mer välförsvarade delarna av Ukraina angrips, lyckas luftförsvaret ofta skjuta ner eller störa ut 90 procent eller mer av de ryska robotarna och drönarna.⁹

I luftförsvaret ingår även ukrainska offensiva åtgärder, som exempelvis att slå mot flygbaser, logistik och produktion inne i Ryssland med framför allt egna drönare. Detta tvingar Ryssland till grupperingar längre bort från Ukraina vilket medför längre förvarningstider och minskat antal robotar som kan nå ukrainska städer. På det viset har ukrainska offensiva åtgärder en påtaglig effekt på befolkningsskyddets effektivitet. Det är även ett sätt att bryta en ofördelaktig utveckling, där Ukrainas defensiva luftförsvaret sakta men säkert nöts ned av rysk luftoffensiv. De defensiva vapnen tenderar också att kosta betydligt mer än de offensiva vapnen de skuter ner. Då omvärlden tvekar att ge Ukraina förmåga att anfälla ryska strategiska mål, till exempel flygbaser för ryskt långgräckviddigt flyg, har Ukraina tvingats utveckla egna förmågor för långgräckviddig bekämpning. Denna utveckling har skett främst i form av drönare och kryssningsrobotar, men även genom specialoperationer, som till exempel operation Spider Web (se även vidare i kapitel 7).¹⁰

Ända sedan 2022 har Kiev stått i centrum för såväl ryska attacker som ukrainskt försvar. Dess luftvärn består av flera lager av system, där telekrig och enklare luftvärn med kort räckvidd reducerar antalet robotar och drönare som behöver skjutas ner med mer kvalificerade system. Det saknas information om vilka system som är grupperade för befolkningsskydd, men det är känt att så kallade Patriot-system har grupperats kring Kiev och att de flesta ballistiska robotar som har bekämpats verkar ha varit riktade mot Kiev. Det finns inga tecken på gruppering av luftvärn i stor skala kring andra städer då de ryska attackerna där ofta orsakar stora skador. Trots att luftvärnet kring Kiev inte är heltäckande gör det att boende i staden kan leva nästan som vanligt och det ger ytligt sett en upplevd trygghet.¹¹

Sammanfattningsvis har både luftkriget och Rysslands luftanfall mot ukrainska städer förändrats över tid i och med att båda sidor har anpassat sig och fått tillgång till nya förmågor. Situationen ser dessutom olika ut på skilda platser i Ukraina. Hotet är mycket värre närmare fronten, samtidigt som Ukrainas försvar är mer koncentrerat där. Kiev intar en särställning på grund av den långgräckviddiga ryska bekämpningen och Ukrainas motsvarande försvar koncentreras dit. Båda sidor har fått mycket hjälp från andra länder, vilket har haft en direkt och tydlig påverkan på kriget. Ukraina har med tiden blivit alltmer aktivt och nått framgångar med eget offensivt luftförsvar. Syftet är att förstöra ryska vapen innan de avfyras, eller ännu hellre, att förhindra tillverkningen.¹²

Att motverka ryska attacker med enbart defensiva medel är troligtvis inte hållbart i längden på grund av dels kostnader, dels begränsad kapacitet att ersätta avancerade vapen. Trots att Ukrainas luftförsvar har varit relativt framgångsrikt, och trots att en stor del av de inkommande vapnen bekämpas, når många sina mål och orsakar stora skador på civil infrastruktur och med civila dödsoffer som följd. I kommande avsnitt beskrivs hur dessa skador kommer till och vilka effekter denna vapenverkan har på olika slags byggnadskonstruktioner och stadsmiljöer.

9 Siffrorna är osäkra och varierar från månad till månad. Det flesta bedömningar som cirkulerar i västerländsk media har sitt ursprung i Ukrainas egna uttalanden. Se t.ex. BBC "Analysis: Ukraine Air Defence Stretched but Coping with Increased Attacks – BBC Monitoring"; Hambling, "Russia's New Jet-Powered Shahed Revealed".

10 Gozzi och BBC Verify, "How Ukraine carried out daring 'Spider Web' attack on Russian bombers".

11 Personliga skildringar från t.ex. Wilderäng, *Solroseffekten*, 217; se även AP News, "Life in Kyiv May Seem Normal on the Surface, but a Closer Look Reveals the Burdens of War".

12 Palmer, *Air Superiority in the Twenty-First Century: Lessons from Iran and Ukraine*; Ward, *Seven Contemporary Insights on the State of the Ukraine War*.

Långräckviddiga ryska vapensystem och dess verkan

En rad olika faktorer avgör om långräckviddiga vapen kommer att nå fram till sitt avsedda mål. Planering, framdrivning, styrning och, som ovan beskrivet, duellen mot olika typer av motmedel påverkar utfallet. För de vapen som ändå tar sig igenom Ukrainas aktiva försvar är det i praktiken två faktorer som avgör vilken skada de kommer att göra. Det beror av vilken typ av stridsdel som finns i vapnet, och hur platsen eller byggnaden där det träffar ser ut.

I fråga om stridsdelar rör det sig huvudsakligen om huruvida de har splitterverkan eller tryckverkan, eller både och. En del begränsningar sätts också av hur stridsdelen träffar målet och i vilken hastighet. Det är exempelvis svårt att få stor yttäckande splitterverkan med ballistiska robotar om de inte gör inbromsande manövrar i slutet av sin bana. På motsvarande sätt är det svårt att penetrera djupt ner i mark eller genom betong med en långsamtgående drönare som Geran-2.

I fråga om nedslagsplats finns det ytterligare faktorer i stadsmiljön och byggnadskonstruktioner som påverkar. I det fall vapnet träffar en byggnad beror skadeverkan på hur byggnaden är utformad och med vilken infallsvinkel som vapnet träffar. Grovt förenklat går det att säga att ett vapen med stor splitterverkan gör störst skada på människor i öppna miljöer, medan vapen med penetrationsförmåga och tryck som huvudsaklig verkansform gör mest skada när de träffar och detonerar inuti byggnader.

Stridsdelar i robotar är väldigt lika varandra i det avseendet att stridsdelen ofta består av sprängämne som är omslutet av ett metallhölje. Den största skillnaden mellan vapensystemen är dess vikt. Vikt för en robotstridsdel är typiskt i storleksordningen 200–800 kg varav 30–50 procent utgörs av sprängämne. I princip har alla de stridsdelar som används i de långräckviddiga vapensystemen också splitterverkan i någon mån, även om den primära verkansformen kan vara tryck. För drönare som Geran-2 är stridsdelsvikten i storleksordningen 30–90 kg, varav cirka hälften utgörs av sprängämne. Skillnaden i vikt mellan de olika systemen är avgörande för vilken typ av effekt som kan uppnås när de träffar sina mål. Utifrån ett befolkningsskyddsperspektiv är det viktigt att komma ihåg att stora kvantiteter av en viss vapentyp leder till att skadorna fördelas över ett större område, vilket tvingar räddningstjänsten att agera på flera ställen samtidigt. Ryssland använder ofta ett stort antal attackdrönare vid samma anfall, vilket gör att de förhållandevis billiga Geran-2 orsakar avsevärt mycket större skada på det ukrainska samhället än vad de stora och dyra kryssningsrobotarna gör.¹³

Vilka system som används var beror på tillgänglighet i mängd, tillgänglig måldata, räckvidd och tänkt effekt. Som beskrevs ovan har Ukrainas defensiva och offensiva militära förmåga stor påverkan på vilka vapen som kan användas. De rent geografiska förhållandena är förstås också viktiga. Till exempel ligger Kiev så långt bort från fronten att Ryssland i dagsläget inte kan beskjuta staden med något annat än attackdrönare, kryssningsrobotar och ballistiska robotar. Frontnära städer är förvisso inte på något sätt förskonade från sådana vapen, men de utsätts även för artilleri- och flygbombsanfall. För civila ser dock situationen annorlunda ut på dessa platser eftersom stora delar av befolkningen redan är evakuerad.

I praktiken ska man dock komma ihåg att under de senaste två åren har Ryssland i regel använt en kombination av attackdrönare, kryssningsrobotar, och ballistiska robotar under sina anfall. I själva verket är det i de kombinerade anfallen som den största skadeeffekten uppstår. De stora mängderna Geran-2-drönare mättar försvaret så att fler dyrare och större kryssningsrobotar och ballistiska robotar når sina mål.¹⁴

13 Jensen och Atalan, *Drone Saturation: Russia's Shahed Campaign*.

14 Hollenbeck et al., "Calculating the Cost-Effectiveness of Russia's Drone Strikes"; Jensen och Atalan, *Drone Saturation: Russia's Shahed Campaign*.

Verkanseffekter inuti och utanför byggnader – exempel från Ukraina

Attackdrönare, kryssningsrobotar och ballistiska robotar är i grunden precisionsvapen, ursprungligen tänkta att användas för högvärdiga militära mål, som flygbaser, ledningscentraler och hårdgjorda skydd som bunkrar etc. När dessa vapensystem används mot stadsmiljöer innebär det ofta att byggnader skadas allvarligt, och ibland helt eller delvis kollapsar. Det kan också antas att om robotarna klarar att ta sig igenom luftförsvaret kommer de att träffa sina mål, vilket inte nödvändigtvis var fallet tidigare under 1900-talet när träffsäkerheten var väldigt låg. Det innebär att varje robot som tar sig igenom ett försvar idag har högre sannolikhet att åstadkomma stora skador än vad äldre frifallande bomber hade. Civila byggnader är i regel inte konstruerade för att motstå vapenverkan av det här slaget, och deras motståndsförmåga är låg till obefintlig beroende på hur byggnaden ser ut. Det är vid sådana anfall som det kan uppstå situationer med väldigt många skadade och döda civila.¹⁵

Somliga byggnader är bättre på att absorbera olika typer av verkansformer medan andra gör det sämre. Den motståndsförmåga som finns mot tryck- och splitterverkan i civila byggnader är beroende av bärande element, byggnadsmaterial och byggnadens strukturella utformning. Till detta kommer också verkanseffekten vilken kan variera väldigt mycket beroende på mängden sprängmedel och träffpunkt på byggnaden. De största skadorna på civila byggnader uppstår i regel när verkansdelarna från vapnet tar sig igenom tak eller väggar och detonerar inuti byggnaden. När detta händer blir verkanseffekten avsevärt högre på grund av tryckuppsamlningen i det inneslutna utrymmet. Det faktiska skadeutfallet beror sedan mycket på byggnadens struktur. Till exempel kommer skadeutfallet att skilja sig drastiskt beroende på om detonationen sker i ett prefabricerat eller platsgjutet betonghus. Dessa är två vanliga typer av byggnader i både Sverige och Ukraina.

Prefabricerade betonghus består av byggnadselement som ställs direkt på och fästs i den bärande konstruktionen. Denna konstruktion är känslig mot att de bärande väggarna deformeras utåt vilket sker vid invändig detonation. Om en stridsdel detonerar inne i byggnaden kan den då ge upphov till fortskridande ras av bjälklag, ungefär på samma sätt som ett korthus som faller ihop. För en platsgjuten konstruktion gjuts byggnaden i ett stycke, vilket gör att bjälklagen är direkt sammankopplade med den bärande konstruktionen. Detta medför att bjälklagen kan ta upp en större last innan kollaps jämfört med en prefabricerad konstruktion.

Detta förhållande kan illustreras genom två exempel tidigt i kriget 2022. Den 29 mars 2022 attackerades en nio våningar hög prefabricerad betongbyggnad i Mykolaiv. Byggnaden var cirka 75 meter lång, 20 meter bredd och 30 meter hög. En kryssningsrobot av typen Kalibr träffade på fjärde våningen och detonerade inuti byggnaden. Den inneslutna detonationen ledde till ett fortskridande ras för samtliga nio våningar på en sektion på över 20 meters bredd. 37 personer dog och 36 personer skadades i attacken.

I en annan attack den 23 april 2022 attackerades ett 16 våningar högt bostadshus i platsgjuten betong i Odessa. En kryssningsrobot av typen Kh-101 träffade på tredje eller fjärde våningen och detonerade inuti. Detonationen ledde till lokala brott av bjälklag och väggar på närliggande våningar men inget fortskridande ras. Åtta personer dog och 18 personer skadades i attacken.

Mellan de två fallen var det stor skillnad i antal döda och skador på byggnaderna, trots att skillnaden i tryckverkan endast var 25 procent för de olika stridsdelarna. Den avgörande faktorn för utfallet är var i byggnaden som detonationen sker liksom byggnadens struktur.

Några av de nämnda vapensystemen har möjlighet att bära substridsdelar, vilka består av tio- eller hundratals mindre splittergivande stridsdelar som sprids över en större yta.

¹⁵ Detta avsnitt baseras på två arbeten: Appelgren och Malm, *Analys av attacken mot bostadshus i Odesa med kryssningsrobot den 23 april 2022 samt uppgifter om byggnadens konstruktion*. Referensnummer G220084 och G220096; Appelgren och Malm, *Attack med kryssningsrobot mot administrativ byggnad i Mykolaiv den 29:e mars 2022*. Referensnummer G220097.

Substridsdelar används för bekämpning av människor eller känsliga mekaniska system som exempelvis flygplan då splitterverkan blir större jämfört med en enskild, så kallad unitär, stridsdel.¹⁶ Utomhus är det splitter som utgör den absolut största risken för skador på människor. Tryckverkan från laddningen kan ge dödliga skador på avstånd upp till några tiotals meter medan dess splitter kan ge dödliga skador på hundratals meter. Ett exempel på detta är när Ryssland den 4 april 2022 attackerade ett bostadsområde i staden Kryvyj Rih. En robot avfyrad av det så kallade Iskander-M systemet detonerade vid en lekplats. Den unitära stridsdel som användes var troligtvis konstruerad för att detonera ungefär tio meter över marken och sprida splitter inom en radie av cirka 100 meter. Detta resulterade i att 18 personer dog och 50 skadades i attacken.¹⁷

Från ett verkansperspektiv finns det alltså två typer av verkansformer som befolkningskyddet behöver beakta, baserat på vad som sker i Ukraina, nämligen tryck och splitter. I Ukraina finns en byggnadstradition som inte är helt olik den svenska, då svenska urbana miljöer innehåller både prefabricerade och platsgjutna betongbyggnader. Skadorna i Ukraina är således jämförbara med hur det skulle kunna se ut i Sverige.

Oavsett om ett krig pågår eller inte så är det svårt att göra befintliga urbana miljöer mer robusta. Det går till exempel inte att gjuta ihop ett redan prefabricerat betonghus. Robusta stadsmiljöer måste utarbetas kontinuerligt och långsiktigt – främst under fredstid – som en del av samhällsplaneringen. På 1980-talet kallades detta för Beredskapshänsyn i bebyggelse, BiB, men sedan kalla krigets slut finns inte längre någon sådan diskussion i Sverige.¹⁸ Ett annat sätt att bygga robusta stadsmiljöer är att förstärka byggnader med skyddsrum eller någon annan form av skyddat utrymme, vilket förekommer i ganska stor utsträckning i Ukraina. Även i detta fall bör man dock ta hänsyn till kostnaderna och svårigheterna som finns i att försöka förstärka en redan existerande byggnad, kontra att förstärka byggnaden när den byggs.

Ett annat problem att hantera är mängden vapen i luften. Det är svårt att bedöma hur utvecklingen kring exempelvis attackdrönaren Geran-2 kommer att ske. Som konstaterats ovan har de en betydligt mindre stridsdel än de större robotarna, men skadorna blir mer distribuerade i den urbana miljön. Att hantera en stor mängd nedslagsplatser där skadorna på varje plats är jämförelsevis små, är annorlunda än att hantera en, eller ett par skadeplatser där en större robot har slagit ned. Utifrån ett befolkningskyddsperspektiv öppnar det för nya utmaningar, särskilt när det gäller frågan om skyddade utrymmen skulle kunna komplettera skyddsrummen, samt i vilken mån räddningstjänsten har möjlighet att agera på många platser samtidigt.

Ukrainas passiva försvar

Utöver det skydd som den vanliga bebyggelsen erbjuder, skyddar sig den ukrainska befolkningen med kompletterande passivt skydd, eller som i fallet med frontnära områden, genom att helt enkelt evakuera. För de som är kvar i utsatta områden är en grundförutsättning för det passiva skyddet att kommunikation mellan militära och civila aktörer också finns på plats och ger förvarning. Förvarningssystem är det första steget i ett effektivt passivt skydd. Utan ett förvarningssystem kommer civilbefolkningen inte att söka skydd, och om de inte på förhand fått information om, eller enkelt kan hitta till närmaste skyddsrum eller skyddade utrymmen, så tappar skydden sin funktion. Den sensorkedja som ligger bakom ett förvarningssystem fungerar är huvudsakligen militär, vilket ytterligare belyser systemperspektivet.

¹⁶ Med unitär menas i detta sammanhang att vapnet endast har en, stor, stridsdel.

¹⁷ Kirby, "Children among 18 killed in Russian attack on Zelensky's home city".

¹⁸ Ryghammar, *Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – när, var, hur, varför och för vem?*; se även McWilliams et al., *Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen*.

Befolkningsskyddet är alltså ett system bestående av olika civila och militära funktioner som måste samverka för att systemet ska vara effektivt.

Förvarningssystemen i Ukraina har utvecklats under kriget. Systemen anger hotnivåer och tider, vilket ger Ukrainas stadsbor information om när man ska uppsöka skydd i skyddsrum eller om det räcker med att undvika fönster, och hur lång tid man har på sig att söka skydd. Förvarningssystem kan larma på information om lufthot upptäckts med egna sensorer, andra länders förvarningar och från rapporter om överflygande robotar och drönare. Vilken reaktionstid som civilbefolkningen har beror på flygsträcka efter det att hotet har upptäckts och dess fart. Förvarningstiden kan vara från enstaka minuter för glidbomber med kort flygsträcka och ballistiska robotar med hög fart men uppgå till timmar för kryssningsrobotar, och i än högre grad drönare, tack vare deras lägre hastighet och längre flygsträcka. Detta är givetvis direkt avståndsberoende.

Förvarningstiden är avgörande, och detta är också ett av skälen till att det är fördelaktigt att bygga in skyddsrum i civila byggnader. Om förvarningstiden bara är några minuter behöver skyddsrum eller skyddade utrymmen ligga mycket nära, helst i samma byggnad som man befinner sig i för att den enskilda personen ska anse det värt att gå ner. Detta är delvis en gammal lärdom, men något som har bekräftats av ukrainska forskare under krigets gång – om civila måste gå ut, eller gå en för lång sträcka till skyddsrummet, så kommer de att stanna kvar där de är.¹⁹ Ibland kan det vara säkerhetsmässigt fördelaktigt att stanna kvar i den byggnad man redan uppehåller sig i men risken finns också att dessa byggnader inte klarar de påfrestningar som somliga angrepp kan orsaka.

Skyddsrumssystemet i Ukraina

Givet att befolkningen blir förvarnad i tid, erbjuder skyddsrum och skyddade utrymmen ökat skydd mot både tryck och splitter, men även ras och uppkomna bränder samt i vissa fall CBRN-relaterade hot.²⁰ Från kalla krigets slut fram till Rysslands fullskaliga invasion har skyddsrum inte varit i fokus men efter krigets start har det blivit tydligt att de fortfarande har en viktig funktion i krig. Det ska dock understrykas att varken sig i Sverige eller Ukraina är civila normalskyddsrum dimensionerade för att stå emot direkta träffar av den typ av vapen som diskuteras här. Det betyder att något hundra procentigt skydd inte går att åstadkomma mot anfall från luften. Skyddsrummen ska ses som ett slags komplement till det skydd som byggnaden i sig erbjuder mot stötvågs- och splitterverkan liksom om byggnaden ovanför rasar. Enligt gällande ukrainsk lagstiftning är normalskyddsrummen tänkta att motstå en träff av en viss vapenlast på ett visst avstånd och de är konstruerade för att ge splitterskydd. Samma krav gäller i Sverige. Forskare som har studerat konsekvenser av kriget i Ukraina konstaterar också att källare som har använts som skyddade utrymmen, men som inte har varit konstruerade som skyddsrum, i vissa fall har visat sig vara dödsfällor.²¹ Detta har också bekräftats genom egna undersökningar på plats i Ukraina av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (numera Myndigheten för civilt försvar, MCF).²²

Precis som i Sverige är skyddsrumsansvaret i Ukraina reglerat i lag och det är fastighetsägare och den som bedriver verksamhet i en byggnad som har ansvar för skyddsrummets skick. Enligt MSB:s erfarenhetssammanställning från Ukraina är kommunen ansvarig på en organisatorisk nivå för skyddsrum och skydd av civilbefolkningen.

Skyddsrumssystemet i Ukraina, i den mån det går att tala om ett enhetligt system, är mycket brokigt. Totalt finns drygt 63 000 skyddade utrymmen som administreras av fonden

19 Shyshkin och Pankeieva, "Use of Protective Structures of Civil Protection in Urban Development".

20 Det vill säga kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot.

21 Jurvee, *Civil Defence in Ukraine: Preliminary Lessons from the First Months of War*.

22 MSB, *Erfarenheter från Ukraina*, 24, 28.

för civilskyddsanläggningar, i de områden som kontrolleras av Ukrainas regering.²³ Dessa innefattar utrymmen av olika typer:²⁴

- Skyddsrum – slutet/hermetiskt utrymme som är konstruerat för att ge skydd mot konventionella militära medel, liksom verkan mot massförstörelsevapen.
- Strålningsskyddsrum – ett icke-hermetiskt utrymme som är tänkt att reducera effekterna av joniserande strålning och indirekt konventionell vapenverkan.
- Utrymmen med dubbla användningsområden – utrymmen i varierande storlek som har andra primära funktioner men som när behovet uppstår kan ge skydd. Större utrymmen som exempelvis tunnelbanestationer kan även utgöra strålningsskyddsrum.
- Enklare former av skyddat utrymme – som källare, eller andra underjordiska utrymmen.
- Mobila skyddsutrymmen – utrymmen avsedda för temporärt skydd och för att reducera indirekt verkan från konventionella vapen.

Av samtliga skyddade utrymmen för befolkningsskyddsändamål är drygt 5000 skyddsrum, cirka 14 000 strålningsskyddsrum, ett åttiotal större utrymmen med så kallat dubbelt användningsområde (t.ex. tunnelbanestationer och underjordiska garage) medan övriga klassificeras som enklare skyddade utrymmen som källarutrymmen och mobila skyddsutrymmen.²⁵ En stor del av infrastrukturen i Ukraina, till exempel eldistribution och järnväg, är liksom flertalet strålningsskyddsrum från sovjettiden. Dessa skyddsrum var byggda för att klara ett kärnvapenkrig och de har i det pågående kriget även visat sig stå emot konventionell krigföring. De skyddsrum som har använts till annan verksamhet i fredstid har oftare varit i bättre skick än de som har stått oanvända.

I huvudstaden Kiev finns drygt 500 skyddsrum. Därtill kommer 4 400 utrymmen med dubbelt användningsområde, men det inkluderar inte enbart tunnelbanestationer och underjordiska garage utan även enklare skyddsutrymmen och källare. En uppgift anger att med ett invånarantal om ungefär 2 966 000 så innebär detta att det går cirka 5 770 personer per skyddsrum i Kiev.²⁶

De ukrainska siffrorna tar inte hänsyn till respektive skyddsrumms kapacitet. I Sverige beräknas skyddsrummens kapacitet efter hur mycket plats en sittande alternativt liggande person upptar i ett skyddsrum. Ventilationssystemen och övrig utrustning ska i sin tur vara dimensionerade efter det antalet. I praktiken betyder detta att hur många skyddsrum som finns är inte lika intressant som hur många skyddsrumspatser det finns. I det svenska befolkningsskyddet finns drygt 65 000 faktiska skyddsrum vilket innefattar normalskyddsrum och stora befolkningsskyddsrum, med totalt cirka 7 miljoner skyddsrumspatser. Med en befolkningssmängd på cirka 10,59 miljoner under 2024, innebär det en täckningsgrad på ungefär 70 procent.²⁷ Om den ukrainska befolkningssmängden antas vara 37 000 000 blir det tydligt att sett till Ukrainas befolkningsantal är täckningsgraden väldigt låg jämför med det svenska skyddsrumssystemet.²⁸ Exakt vilka konsekvenser det har fått för det ukrainska samhällets förmåga att skydda sin befolkning är något att fortsätta att studera.

Enligt uppgifter skyddas kritisk infrastruktur också med olika typer av ballistiskt skydd, till exempel stenfyllda burar, så kallade bastioner eller stål nät som skydd mot drönare. Produktionsanläggningar för livsmedel och vatten har varit hårt utsatta och personal som

23 Ukrainas ministerkabinett, Resolution Nr 138, Några frågor om användningen av resurserna i fonden för civilförsvarets skyddsstrukturer [egen översättning].

24 Verchovna Rada Ukrainy, *Code of Civil Protection of Ukraine*, dokument-nr. 5403-VI, 2025.

25 Kudin, Serhiy Anatoliyovych, *Om att skydda befolkningen i civilförsvarets anläggningar* [egen översättning]. Dokument no. 161-11712/162-2; Ukrainska räddningstjänsten (SESU).

26 Shyshkin och Pankeieva, "Use of Protective Structures of Civil Protection in Urban Development".

27 Statistik om befolkningssmängd hämtas från Statistikmyndigheten SCB, "Sveriges befolkning".

28 Befolkningssmängd i Ukraina hämtas från Utrikespolitiska institutet, "Ukraina – Befolkning och språk".

arbetar på dessa anläggningar behöver numera ha tillgång till personligt eller kollektivt skydd för att kunna vara säkra när de arbetar. Många som arbetar inom det civila försvaret har även fått tillgång till skyddsutrustning. Det har även noterats att för att personal inom samhällsviktig verksamhet ska vilja och våga gå till jobbet måste de ha kunskap om hur de ska agera vid en incident och ibland även ha tillgång till skyddade utrymmen eller personlig skyddsutrustning.²⁹

Några preliminära slutsatser

Som har konstaterats är det inte möjligt att åstadkomma ett hundra procentigt skydd för civilbefolkningen under ett krig av det slag som pågår i Ukraina. Några saker återkommer dock i analysen. Luftanfallens karaktär bestäms till stor del av det ukrainska försvarets militära förmåga i kombination med de geografiska förutsättningar som råder, där avståndet till frontområden är en viktig variabel. Den militära situationen sätter ramen för vad civilbefolkningen kan tänkas bli utsatt för. Ju svagare aktivt luftförsvar, desto starkare behöver det passiva skyddet vara. Militär förmåga innefattar även samarbete med allierade och andra partners, något som har visat sig vara helt avgörande för Ukrainas förmåga att motstå Rysslands angrepp.

Samarbete mellan militära och civila funktioner tycks också vara avgörande för att befolkningsskyddet i Ukraina ska fungera. I fråga om förvarningssystemet är det särskilt tydligt. Fungerar inte samarbetet, eller om förvarningssystemet inte är tillräckligt självständigt och robust, minskar också civilbefolkningens förmåga att fatta beslut om sin egen säkerhet eftersom information inte når fram eller är för bristfällig.

Utöver detta visar FOI:s analyser av vapenverkan i Ukraina såväl som annan litteratur på området, att det är viktigt att ha med ett resiliensperspektiv redan i fredstid för att inte bygga in onödiga svagheter i nya civila byggnader. Detta är ett perspektiv på byggnadskonstruktioner som Sverige tidigare har uppmärksammat, men tappat sedan kalla krigets slut. Att bygga skyddsrum är en viktig åtgärd för befolkningsskyddet, och det är bevisligen en viktig komponent i Ukrainas passiva försvar. Det finns dock andra intressanta lösningar att studera vidare i fråga om hur flervåningsbyggnader ska konstrueras.³⁰

Sammantaget är det dock svårtolkat vilken utveckling som kriget i Ukraina egentligen representerar. Är luftanfallen på det sätt som de genomförs i Ukraina, något specifikt för just denna krigsskådeplats och de geografiska och logistiska förutsättningar som råder där? Eller vittnar situationen i Ukraina om en mer generell framtida utveckling som kommer påverka militära strategier och doktriner globalt? Som vi har sett har krigets karaktär förändrats en hel del under perioden som gått sedan den fullskaliga invasionen 2022, och beroende på var i tid man lägger tonvikten, får lärdomarna från den ukrainska situationen olika tyngd, och slutsatserna för vårt eget befolkningsskydd blir också varierande. För Sverige och våra allierade råder helt andra geografiska och geopolitiska realiteter. Samtidigt är det tydligt att några av de utvecklingslinjer som går att skönja i Ukraina är här för att stanna. Särskilt är de massproducerade drönarnas nya roller i alla dimensioner mycket påtaglig.

²⁹ Shyshkin och Pankeieva, "Use of Protective Structures of Civil Protection in Urban Development".

³⁰ Till exempel lyfter Shyshkin och Pankeieva fram en hybridmodell med höghus/hyreshus innehållande skyddade utrymmen för boende i respektive lägenhet genom att planera huset i olika zoner. I zon 1, mittdelen bestående av kommunikationer, trapphus och hisschakt, är byggnaden förstärkt för att ge möjlighet att lämna byggnaden även efter en träff. Där ska även gemensamma skyddade utrymmen finnas. I zonen utanför, zon 2, ska lägenheternas badrum och skyddade utrymme vara placerade, medan resterande delar av lägenheterna ligger i den yttre och mer oskyddade zon 3. Tanken är att även om zon 3 blir skadad ska resterande delar av huset inte raseras. Ett sådant zon-tänk i uppbyggnaden av nya civila byggnader fångar upp både behovet av att ha utpekade förstärkta utrymmen i byggnaden, samtidigt som byggnadens resiliens i sin helhet förstärks. Ibid.

Hur vi än vrider och vänder på fallet Ukraina så är det tydligt att det krävs en mycket hög ambition för luftförsvaret och för befolkningsskyddet för att skydda civilbefolkningen mot den här typen av krigföring. Om det är något som de ryska luftanfallen mycket tydligt illustrerar så är det att befolkningsskydd och militär försvarsförmåga är två sidor av samma mynt – det ena kan inte vara utan det andra.

Peter Bennesved är doktor i idéhistoria med huvudsakligt fokus på befolkningsskyddsfrågor och dess kopplingar till historia, militär strategi och säkerhetspolitik.

Andreas Hörnedal är forskningsledare med bred erfarenhet av värdering inom luftdomänen, vapentechnik samt modellering och simulering.

Majbritt Hansson är forskningsledare med över 35 års erfarenhet av vapensystemvärdering i huvudsak luftvärnsvärdering.

Oskar Paradis är civilingenjör i maskinteknik med forskningsområde vapenverkan mot anläggningar.

Martin Nilsson är civilingenjör i maskinteknik och arbetar huvudsakligen med verkan av och skydd mot konventionella vapen.

André Appelblad är civilingenjör i teknisk fysik och fokuserar på fortifikatoriskt kollektivt skydd.

Jerker Thorpsten är forskningsingenjör med fokus på kollektivt skydd.

Marianne Thunéll är forskningsledare med huvudsakligt fokus på personligt och kollektivt CBRN-skydd samt sanering av farliga ämnen.

Referenser

- ACLED. "Ukraine Conflict Monitor". Hämtad 2025-10-08. <https://acleddata.com/monitor/ukraine-conflict-monitor>.
- BBC. "Analysis: Ukraine Air Defence Stretched but Coping with Increased Attacks – BBC Monitoring". Hämtad 2025-10-13. <https://monitoring.bbc.co.uk/product/c204c8yr>.
- AP News. "Life in Kyiv May Seem Normal on the Surface, but a Closer Look Reveals the Burdens of War". Hämtad 2023-08-21. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-daily-life-kyiv-bombardment-fe82d9695f5294e513b3f77937f95b87>.
- Appelgren, Patrik, och Richard Malm. *Analys av attacken mot bostadshus i Odesa med kryssningsrobot den 23 april 2022 samt uppgifter om byggnadens konstruktion*. Referensnummer G220084 och G220096, FOI-DH No. 0392. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Appelgren, Patrik, och Richard Malm. *Attack med kryssningsrobot mot administrativ byggnad i Mykolaiv den 29:e mars 2022*. Referensnummer G220097, FOI-DH No. 0410. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Bronk, Justin, Nick Reynolds och Jack Watling. *The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence*. Royal United Services Institute (RUSI), 2022. <https://static.rusi.org/SR-Russian-Air-War-Ukraine-web-final.pdf>.
- Gozzi, Laura och BBC Verify. "How Ukraine carried out daring 'Spider Web' attack on Russian bombers". BBC, 2025-06-02. Hämtad 2025-06-02. <https://www.bbc.com/news/articles/cq69qnvj6nlo>.
- Hambling, David. "Russia's New Jet-Powered Shahed Revealed: What It Means For Ukraine", Forbes, 2025-09-18. <https://www.forbes.com/sites/davidhambling/2025/09/18/russias-new-jet-powered-shahed-revealed-what-it-means-for-ukraine/>.
- Hollenbeck, Neil, Muhammed Hamza Altaf, Faith Avila, Javier Ramirez, Anurag Sharma och Benjamin Jensen. "Calculating the Cost-Effectiveness of Russia's Drone Strikes". Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2025-02-19. <https://www.csis.org/analysis/calculating-cost-effectiveness-russias-drone-strikes>.
- Jensen, Benjamin, och Yasir Atalan. "Drone Saturation: Russia's Shahed Campaign". Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2025-05-13. <https://www.csis.org/analysis/drone-saturation-russias-shahed-campaign>.
- Jurvee, Ivo. "Civil Defence in Ukraine: Preliminary Lessons from the First Months of War". International Centre for Defence and Security (ICDS), 2022. https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/11/ICDS_Analysis_Civil_Defence_During_the_War_in_Ukraine_Ivo_Juurvee_November_2022.pdf.
- Kirby, P. "Children among 18 killed in Russian attack on Zelensky's home city", BBC. Hämtad 2025-11-14. <https://www.bbc.com/news/articles/c3wxe5g4z9yo>.
- Kudin, Serhyi Anatoliyovych, *Om att skydda befolkningen i civilförsvarsfondens anläggningar* [egen översättning]. Dokument no. 161-11712/162-2.
- McWilliams, Anna, Erika Öhlund, Frej Welanders och Camilla Eriksson. *Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen*, FOI-R--5330--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- MSB. *Erfarenheter från Ukraina: Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*. MSB, 2024.

- Odell, Anders, Anna Lioufas, Mari Olsén, Karin Mossberg Sonnek, Frej Welander och Andreas Hörnedal. *Russian Attacks on the Ukrainian Power System*, FOI-R--5596--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Palmer, Alexander, och Kendall Ward. "Air Superiority in the Twenty-First Century: Lessons from Iran and Ukraine". Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2025-10-10. <https://www.csis.org/analysis/air-superiority-twenty-first-century-lessons-iran-and-ukraine>.
- Peck, Michael. "Breaking Russia's Triple Chokehold". CEPA, 2025-04-16. <https://cepa.org/article/breaking-russias-triple-chokehold/>.
- Rosenkranz, Martin. "Russia Increases Glide Bomb Production and Deployments". *Militär Aktuell*, 2025-11-03. <https://militaeraktuell.at/en/russia-increases-glide-bomb-production-and-deployments/>.
- Ryan, Mick. "Seven Contemporary Insights on the State of the Ukraine War". Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2025-10-17. <https://www.csis.org/analysis/seven-contemporary-insights-state-ukraine-war>.
- Ryghammar, Charlotte. *Beredskapsbänsyn i samhällsplaneringen – när, var, hur, varför och för vem?* FOI Memo 8467. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Shyshkin, Eduard, och Anna Pankeieva. "Use of Protective Structures of Civil Protection in Urban Development". *Scientific Journal of Polonia University* 64, nr. 3 (2024): 226–236.
- Statistikmyndigheten SCB. "Sveriges befolkning". Hämtad 2025-08-27. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/>.
- Ukrainas ministerkabinett. Resolution Nr 138, Några frågor om användningen av resurserna i fonden för civilförsvarets skyddsstrukturer [egen översättning]. Hämtad 2025-11-24. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-%D0%BF#Text>.
- Ukrainska räddningstjänsten (SESU). <https://dsns.gov.ua>.
- Utrikespolitiska institutet. "Ukraina – Befolkning och språk". Hämtad 2025-08-27. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/ukraina/befolkning-och-sprak/>.
- Verchovna Rada Ukrajiny. *Code of Civil Protection of Ukraine*, dokument-nr. 5403-VI, 2025. Hämtad 2025-11-20. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17?lang=en#Text>.
- Watling, Jack, och Nick Reynolds. "Tactical Developments During the Third Year of the Russo–Ukrainian War". Royal United Services Institute (RUSI), 2025.
- Wilderäng, Lena. *Solroseffekten: att hjälpa krigets Ukraina*. Mondial, 2024.

7. Svärmtekniken och skyddet av civilbefolkningen i väpnade konflikter

Peter Bennesved, Johan Markdahl, Jonas Lidman, Anna Andersson

Svärmtekniken har utvecklats i snabb takt under de senaste åren, samtidigt har stora mängder drönare använts i krig under denna period. Det finns en påtaglig risk för att dessa två utvecklingslinjer kombineras i framtiden. I detta kapitel diskuteras vad denna utveckling kan komma att betyda för skyddet av civilbefolkningen i framtiden.

I konflikten mellan Ryssland och Ukraina och mellan Israel och Iran ökar mängden vapen under olika typer av luftanfall, som inte sällan riktas mot civila objekt och civil infrastruktur. Under 2025 har vi sett Ryssland genomföra närmast dagliga kombinerade anfall med över hundratals drönare och robotar.¹ Syftet med dessa massiva anfall är att fylla lufterummet med farkoster för att mätta, störa och nöta ut försvaret i syfte att slutligen bryta igenom. De så kallade Geran-2-drönarna, med ursprunglig benämning Shahed-136, har varit centrala i kriget i Ukraina och har bidragit stort till den ökande mängden vapen i luften (se föregående kapitel 6, om befolkningsskyddets förutsättningar i Ukraina). I september 2025 slogs ett dystert rekord när över 800 vapen sändes mot Ukraina i ett enda anfall.²

Denna utveckling är oroande i sig, men en försvårande omständighet är att drönartekniken tar steg mot att utveckla svärmkapacitet och autonomi, vilket potentiellt skulle kunna öka anfallens effektivitet radikalt och orsaka än större skador på civil infrastruktur. Syftet med denna text är att undersöka vad svärmtekniken skulle kunna innebära i framtiden, tekniskt och juridiskt, samt på vilket sätt den kan tänkas påverka vår syn på skyddet av civilbefolkningen i samband med mellanstatliga konflikter. Om svärmtekniken utvecklas ytterligare till en generell förmåga kommer den att utgöra en stor utmaning för befolkningsskyddet. Om de många inkommande drönarna som vi ser i Ukraina idag skulle börja interagera med varandra, kraftsamla och ta vägar runt det militära försvaret så skulle massiva anfall potentiellt kunna bli betydligt mer förödande.³

Vad är en drönarsvärm?

Ordet drönare används för att beteckna vitt skilda farkoster i olika domäner. Mer specifika namn för obemannade farkoster i luftdomänen är unmanned aerial vehicle, UAV, och för farkoster på ytan i sjödomänen unmanned surface vehicle, USV. Även för de senare ryms farkoster av olika storlek och med varierande räckvidd. Ryssland har frekvent använt stora grupper av medelstora UAV:er, som Geran-2 från dussintals upp till hundratals, för att slå mot militära mål och civil infrastruktur i Ukraina. Ett mindre antal medelstora ukrainska

¹ För data, se ACLED, "Ukraine Conflict Monitor".

² Ibid.

³ Detta kapitel baseras på rapporten Bennesved, Markdahl och Andersson, *Swarming Drones and Civilians* (se rapporten för fullständig referenslista).

USV:er har också använts för att slå mot ryska stridsfartyg i Svarta havet. Sådana grupper av drönare kallas ibland i media för svärmar. Ordet svärm saknar entydig definition, men det går i stort sett att identifiera tre olika typer av tekniska system som kan benämnas svärmar och som förekommer i militära sammanhang. Det är vapen som anfaller *en masse*, socio-tekniska svärmar och autonoma svärmar. Dessa svärmar kan bestå av enheter av olika vapentyper och nyttolaster och benämns då heterogena svärmar.

Vapen som anfaller *en masse* kan beskrivas som när en grupp av UAV:er, eller en blandning av UAV:er och kryssningsrobotar eller ballistiska robotar, används för att simultant anfalla ett mål och därmed mätta försvarsförmågan hos luftvärnet, på ett svärmliknande sätt. Man skulle kunna kalla det för en dum svärm om man så vill, men det är ändå en form av svärm som kräver mycket i termer av planering, logistik och industriell kapacitet. Flera stater, däribland Ryssland och Iran, besitter idag de teknologiska förutsättningarna för att åstadkomma massiva anfall och Ryssland gör så i det nu pågående kriget. Detta behöver inte bygga på någon hög grad av autonomi utan UAV:erna förmodas styra mot en förprogrammerad målkoordinat. Ett exempel är den ryska bombningen av Odessa den 21 april 2025. Över två hundra drönare sändes i väg. För att få ökad effekt stannade en grupp drönare upp utanför kusten på hög höjd och dök sedan samtidigt ner mot staden. Det ukrainska försvaret fick svårt att skjuta ner alla mål och konsekvenserna blev svåra med tre omfattande samtidiga bränder i staden. Bland annat förstördes ett stort bostadshus, ett köpcentrum och en brandstation under anfallet.⁴

Socio-tekniska svärmar utgörs av ett antal UAV:er som fjärrstyrs av operatörer. Antingen styrs de var för sig med hjälp av en kontrollenhet eller flera åt gången genom någon form av användargränssnitt. Socio-tekniska svärmar kan alltså baseras på så kallade FPV-förband (First-person view) där en liten grupp soldater styr ett antal drönare för spaning och anfall. Sådan information från flera olika FPV-förband kan sedan aggregeras högre upp i kommandokedjan och därmed frambringa större transparens i lägesbilden av slagfältet och i förlängningen dominera området genom anfall. FPV-drönare kräver dock en videoström från UAV:en till operatören. Detta kräver låg latens och hög datatakt vilket gör dem känsliga för störning. Dessa UAV:er har också förhållandevis kort räckvidd, vilket kräver att den plattform de startar ifrån förs in och placeras nära målet. Det kanske mest kända och mest spektakulära exemplet på när denna typ av svärm har använts är den ukrainska militära operationen Spider Web mot ryska flygbaser i juni 2025.⁵ I detta anfall forslades ett hundratal små drönare in på ryskt territorium och vid ett givet tillfälle släpptes de ut från fem olika platser. Ett annat exempel på socio-tekniska svärmar är USV-anfallen i Svarta havet där grupper av fjärrstyrda båtar har använts för att anfalla större ryska örlogsfartyg. Dessa tycks vara fjärrstyrda på ett liknande sätt som FPV-drönare.

I den tredje varianten, en helt autonom svärm, kommunicerar drönare sinsemellan för att utbyta information och lösa sin tilldelade uppgift genom samarbete utan att en operatör är involverad. En autonom svärm flyger inte bara längs ett antal förprogrammerade punkter utan kan använda avancerade algoritmer för att välja och verka mot mål. Uppgiften som svärmen löser kan dock tilldelas av en operatör, som därmed inte helt försvinner ur bilden. Helt autonoma svärmar är en framtidsteknologi som ännu inte har kommit till användning på slagfältet. I dagsläget förverkligas tekniken för autonoma svärmar i forskningssammanhang på universitet och inom företag respektive i militära organisationer. Det kan handla om experiment i simulering, på forskningslaboratorier samt i form av enstaka demonstrationer.

Svärmbegreppet är svårdefinierat och skillnaden mellan dessa tre varianter – anfall *en masse*, socio-tekniska svärmar och fullt autonoma svärmar – är huvudsakligen en fråga om gradskillnader och främst en angelägenhet för den som opererar dem. Under angreppet mot Odessa den 21 april 2025 uppvisade UAV:erna ett till synes avancerat taktiskt beteende

4 Läs mer om attacken på Institute for the Study of War (ISW), "Russian Offensive Campaign Assessment, April 22, 2025".

5 Gozzi och BBC Verify, "How Ukraine carried out daring 'Spider Web' attack on Russian bombers".

då de först möttes upp över Svarta havet och sedan anföll Odessa i en samlad svärm.⁶ Deras beteende skulle därmed kunna misstas för en autonom svärm. I själva verket är det rimligare att anta att de hade förprogrammerats för att anfalla med farkoster *en masse* eller fjärrstyrts av ett fåtal operatörer, det vill säga färre än de 200 UAV:erna, med hjälp av ett människa-maskin-gränssnitt utformat så att en operatör kunde styra flera UAV:er samtidigt. Det torde då ha utgjort en socio-teknisk svärm, snarare än en autonom svärm. Från försvararens synpunkt är det alltså inte autonomin i sig som är problemet, utan det svärmande beteendet oavsett hur det är organiserat. Däremot möjliggör högre grad av autonomi ett mer komplext svärmande beteende, med en mindre personell och logistisk insats för anfallaren.

Fördelar och nackdelar med drönarsvärmar

Fördelarna med att använda drönarsvärmar för stridsuppgifter är många. Produktions- och driftskostnaden för en svärm bestående av många billiga farkoster av lägre kvalitet kan jämföras med den för en dyr ensam farkost av högre kvalitet. Det uppstår en avvägning där svärmens fördelar framförallt framträder vid större kvantitet av farkoster av lägre kvalitet. En svärm kan också ses som ett redundant system eftersom den består av många farkoster. Om några enheter i en drönarsvärm förloras sjunker visserligen svärmens verkansförmåga, men den nollställs inte som vore fallet om ett ensamt vapen blir bekämpat. Till exempel när farkoster anfaller *en masse* färdas många UAV:er samtidigt mot samma mål. Även om de flesta skulle skjutas ned är det rimligt att anta att några kan ta sig igenom luftförsvaret. I själva verket är det detta som svärmen är till för, att genom massa och kvantitet övervinna motståndarens kvalitativa övertag och förmåga att försvara sig. För att nå den kvantitativa fördelen behöver svärmar också vara skalbara ur olika perspektiv. En ökad mängd måste vara logistiskt hanterbart. Från ett mer praktiskt perspektiv kan det också handla om att den marginella produktionskostnaden för att tillverka en ytterligare UAV, som ska ingå i en drönarsvärm, kan reduceras genom masstillverkning.

Det finns även andra fördelar med svärmande beteende. En svärm är flexibel såtillvida att den kan fördela en uppgift över många enheter. När farkoster anfaller *en masse* så kan till exempel många små UAV:er användas för att distribuera sprängverkan över ett område, i motsats till ett enskilda vapen med stor verkan, men med huvudsakligen lokal effekt. Mer avancerade förmågor i socio-tekniska svärmar eller autonoma svärmar, såsom spaning över ett stort område, kan realiseras på ett bättre sätt om det finns fler sensorer utspridda i luften, vilket gör det svårt att skydda sig från anfall. Ännu större flexibilitet uppstår vid lösandet av uppgifter med hjälp av heterogena svärmar bestående av olika typer av vapen, särskilt om svärmens sammansättning kan anpassas med hänsyn till uppdraget. Ett exempel är Rysslands användande av Geran-2 vid sidan av ett stort antal liknande drönare, vilka saknar verkansdel. Detta tvingar Ukraina att använda dyra motmedel för att bekämpa samtliga UAV:er då de inte kan skilja drönarna från varandra. Detta skapar en stridsekonomisk obalans. Det behöver inte heller enbart handla om attrapper, det räcker med att drönarna är billigare än motmedlet. Till exempel uppskattas Irans samordnade attack mot Israel den 13 april 2024 – bestående av cirka 300 UAV:er, kryssningsrobotar och ballistiska robotar – ha kostat cirka hundra miljoner dollar medan kostnaden för Israels försvarsinsatser uppskattas till cirka en miljard dollar.⁷

Svärmens fördelar uppstår framförallt när många farkoster används men med det uppstår också utmaningar i logistik och teknik, där en avvägning i hur många farkoster som ska användas måste göras. På det sättet är svärmens fördelar samtidigt dess nackdel. Med ökande kvantitet ökar också de logistiska utmaningarna i produktion, underhåll och användning. Av ekonomiska skäl kommer prestandan hos farkosterna i en svärm också att vara sämre

6 Institute for the Study of War (ISW), "Russian Offensive Campaign Assessment, April 22, 2025".

7 Macaskill, "Israel's defences would trump Iran's in any air war, but at a high cost".

ju fler farkoster som används. Detta innebär tekniska begränsningar såsom sämre sensorer, mindre verkansdelar och kortare räckvidd samt att farkosterna inte kan röra sig lika snabbt. Billiga farkoster är ofta mindre och lättare, vilket innebär att de är känsligare för dåligt väder såsom regn, snö, vind och dimma – samt vid mörker – om optiska kameror används som sensorer. Slutligen är svärmar starkt beroende av kommunikation, vilken kan störas ut av försvararen.

För att överbrygga dessa begränsningar måste drönarna förflyttas närmare målen. Lösningar för att få ut en svärm av UAV:er med kort räckvidd till slagfältet inkluderar användande olika typer av transporter med exempelvis moderskepps-UAV:er eller helikoptrar som ett slags luftburna hangarfartyg. Den typen av lösningar finns redan på slagfältet i Ukraina. Ett annat sätt är att föra in dem på land. Vid den militära operationen Spider Web placerades drönarna inne i träcontainrar som sedan kördes ut till flygfälten med vanliga civila lastbilar av ordinarie civila lastbilschaufförer. När de senare släpptes ut användes någon form av relä för att styra dem i realtid. För att lyckas med anfallet krävdes dock omfattande planering, underrättelseresurser och logistik.

Sammantaget framstår svärmtekniken som en företeelse som delvis redan är här, men som ännu i stor utsträckning tillhör framtiden. Å ena sidan förekommer redan idag farkoster som anfaller *en masse*, och socio-tekniska svärmar som har till syfte att dra nytta av svärmens fördelar mot en stillastående försvarare. Å andra sidan är fullt autonoma drönarsvärmar ännu inte realiserade på slagfältet. Men dagens krigförande stater uppvisar en tydlig ambition att snabbt nå taktiska fördelar över motståndaren med hjälp av kvantitet. Utvecklingen av autonoma system, sensorer och kommunikationslösningar för att åstadkomma svärmliknande beteenden pågår hela tiden.

Svärmen som psykologiskt hot

Utöver den faktiska skada som UAV:er i svärmformation kan orsaka mot civila miljöer finns även ett annat hot att ta hänsyn till. Svärmen har en potentiell psykologisk effekt på civilbefolkningen som kan få oförutsedda konsekvenser i vissa skeden. Svärmen som företeelse har en lång historia och är förknippad med förstörelse och skräck. Insektssvärmar förekommer till exempel i religiösa undergångsberättelser och i moderna filmer förekommer de som dödsbringande och terroriserande fenomen. Detta har också lett till debatt i vår nutid. En del debattörer och forskare menar att drönarsvärmar av så kallade mikrodrönare skulle kunna användas i terroriserande syfte och att dessa har sådan potential att de skulle kunna klassas som ett slags massförstörelsevapen. På grund av de många tekniska begränsningar som finns bedömer vi att detta är osannolikt och anser att jämförelsen med massförstörelsevapen saknar grund. Samtidigt understryker debatten att rädslan för svärmen finns närvarande.

Denna typ av rädslor bör betraktas som något som snabbt går över, allt eftersom samhället vänjer sig vid närvaron av hot i luften. Samtidigt ska rädsla och skräck inför det okända inte underskattas som politisk kraft i akuta situationer. En motståndare kan använda sig av dessa inneboende rädslor för att nå politiska mål på kort sikt, helt enkelt genom att skrämmas och hota. Under gråzonssituationer kan detta vara särskilt problematiskt. Det finns gott om exempel från vår närtid när enskilda drönarobservationer över militärbaser och flygplatser har skapat politiska utspel. Även om sådana drönarflygningar strider mot nationell lagstiftning är det ofta svårt att identifiera vem som står bakom agerandet och att lagföra de ansvariga. Under väpnad konflikt är användning av drönarsvärmar reglerad men inte nödvändigtvis otillåten. Den internationella humanitära rätten förbjuder dock agerande som syftar till att sprida terror hos civilbefolkningen. Att använda en beväpnad drönarsvärm för att terrorisera en civilbefolkning är således förbjudet, och även att enbart uppträda som beväpnad svärm, utan att verka, kan anses som ett otillåtet hot i terroriserande syfte.

Folkrättslig reglering av beväpnade svärmar

Den internationella humanitära rätten reglerar användning av beväpnade drönarsvärmar i väpnad konflikt, precis som alla andra vapen. Det gäller både existerande och framtida drönarsvärmar, såväl drönare som anfaller *en masse*, socio-tekniska eller autonoma drönarsvärmar. Några särskilda förbud eller regleringar som tar sikte på drönarsvärmar som sådana finns inte i den internationella humanitära rätten idag. Däremot finns det reglering av vissa andra vapen, såsom kemiska vapen och klusterammunition, som påverkar vilken typ av beväpning eller ammunition som drönarsvärmar får och inte får utrustas med. Det kan särskilt behöva analyseras om en drönarsvärm skulle kunna omfattas av konventionen mot klusterammunition. Därtill måste drönarsvärmar kunna användas i linje med den internationella humanitära rättens regler för de väpnade fientligheterna.

Innan nya drönarsvärmar tas i bruk ska en granskning genomföras för att avgöra om de kan användas i linje med folkrätten. För vapen med autonoma stridsfunktioner, vilket autonoma drönarsvärmar som beskrivs ovan har, är sådan granskning särskilt viktig. Det beror på att automatisering förändrar människans roll, jämfört med manuell hantering. Det innebär också att tekniken får större betydelse för, samt påverkar när och hur, juridiska bedömningar ska göras inför användande av dessa vapen.

Sedan 2013 pågår det diskussioner i internationella forum huruvida det behövs ny folkrätt specifikt inriktad på så kallade dödliga autonoma vapensystem. Det följer av den tekniska beskrivningen ovan att autonomi är centralt för utvecklingen av fullt autonoma drönarsvärmar och det är just som följd av den utvecklingen som begreppet dödliga autonoma vapensystem, *Lethal Autonomous Weapon Systems*, (LAWS) har uppkommit. Ett viktigt steg i diskussionerna är att ta fram en definition av LAWS. Ännu har diskussionerna inte landat i en juridisk definition, men ofta beskrivs autonoma vapensystem som vapen och integrerade tekniska komponenter som, efter aktivering, kan identifiera och/eller välja ut och bekämpa mål utan vidare mänsklig involvering. Detaljerna kan komma att förändras under diskussionerna, men det står klart att fokus kommer att ligga vid autonomi i centrala stridsfunktioner. Andra autonoma funktioner såsom exempelvis autonom flygning eller positionsbestämning är inte av betydelse i dessa sammanhang. Det innebär att obeväpnade drönarsvärmar, exempelvis sådana som enbart används för spaning, inte kommer att regleras genom dessa diskussioner. Drönarsvärmar som inte självständigt kan utföra stridsfunktioner, utan där det krävs att en operatör agerar för att drönarna ska kunna välja ut och bekämpa mål, utgör inte heller dödliga autonoma vapensystem. Om vi ställer de typer av drönarsvärmar som beskrivs ovan i relation till den allmänna förståelse vi har av LAWS idag, skulle enbart beväpnade autonoma drönarsvärmar vara att anse som sådana vapensystem. Drönare som används för att anfalla *en masse* eller socio-tekniska drönarsvärmar faller därmed utanför detta begrepp.

Detta visar att definitionen av LAWS i praktiken kommer avgränsa vilka drönarsvärmar som kommer att omfattas av eventuell ny folkrätt på området. Nya regler blir dock ett komplement till redan gällande folkrätt. Framtida drönarsvärmar som inte omfattas av eventuell framtida reglering av LAWS måste fortsatt användas i linje med redan gällande lag. Detta innebär att inga drönarsvärmar som används i väpnade konflikter är oreglerade men att olika typer av drönarsvärmar kan komma att regleras på olika sätt. Oaktat om de internationella diskussionerna mynnar ut i folkrättsligt bindande regler eller någon annan typ av icke-bindande instrument, kan dessa komma att ytterligare forma både utveckling och användning.

Den existerande internationella humanitära rätten behöver redan nu beaktas i utveckling av drönarsvärmar och drönare som ska användas för att anfalla *en masse*. Det blir särskilt viktigt i automatiserandet av stridsfunktioner eftersom den internationella humanitära rätten ställer detaljerade krav på genomförandet av väpnade fientligheter. Utvecklare, anskaffare och användare behöver därför analysera vilka stridsfunktioner och rättsliga bedömningar som får och kan omhändertas tekniskt. Utifrån ett folkrättsligt perspektiv kan sådan svärmkapacitet också innebära ökad tillgänglighet av information och resurser som kan påverka

krav på passiva försiktighetsåtgärder och befolkningsskyddsåtgärder, och därmed stärka skyddet av civilbefolkningen.

Civilbefolkningen får enligt internationell humanitär rätt aldrig göras till föremål för anfall men utsätts ändå ofta. Försvarsåtgärder måste därmed ta hänsyn till ifall en motståndare respekterar internationell humanitär rätt eller inte. Skyddet av civilbefolkningen mot vapen sker antingen aktivt eller passivt. Aktiva försvarsåtgärder är sådana som det militära försvaret ansvarar för, och passiva försvarsåtgärder är sådana som befolkningskyddet och det civila försvaret ansvarar för. Dessa hålls åtskilda folkrättsligt och organisatoriskt såväl i krig som i fred, men de kan teoretiskt betraktas som ett enhetligt system där de första aktiva momenten består av militära motåtgärder, och där de passiva består av civilt fortifikatoriskt skydd, evakueringsåtgärder och räddningstjänst. För att försvara sig från och skydda sig mot olika typer av drönarsvärmar måste hela systemet fungera, från militärt försvar till befolkningsskydd.

Aktivt försvar mot olika typer av svärmar

Aktivt militärt försvar mot drönare och även andra vapen kan delas in i ett antal olika kategorier, till exempel jaktflyg, telekrig, och mark- eller fartygsbaserat luftvärn. Vilken typ av aktiv åtgärd, eller kombination av åtgärder, som är mest effektiv beror på sammanhanget. Ur försvarssynpunkt spelar det mindre roll om de inkommande vapnen interagerar med varandra eller anfaller *en masse*, allt annat lika. De utgör oavsett ett hot. På det viset skiljer sig inte försvaret mot anfall med svärmande karaktär från andra typer av anfall där stora mängder av något måste bekämpas. Drönarnas storlek, vilken höjd de rör sig på, rörelsemönster, hastighet, antal och var de ska bekämpas, det vill säga komplexiteten i anfallet oavsett hur det åstadkoms, är mer avgörande för vilka aktiva motmedel som är mest effektiva och stridsekoniskt lämpliga.

Samtidigt finns vissa egenskaper i autonoma drönarsvärmar som kan utgöra en svaghet vilken kan utnyttjas av försvararen. Helt autonoma svärmar kräver kommunikation och positionering och blir därmed känsliga för olika typer av avsiktliga störningar och manipulation, det vill säga telekrigsföring. Detta förhållande går att nyttja till försvararens fördel. Telekrig är också relativt kostnadseffektivt. I de fall telekrig lyckas att störa drönare med svärmande karaktär av något slag, kan det innebära att svärmen degenererar till att bli en *en masse*-svärm och den har därmed fått en reducerad förmåga till verkan. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det kan behövas olika telekrigslösningar beroende på vilken typ av drönare som ska bekämpas. Det är stor skillnad mellan de större Geran-2 drönarna som har lång räckvidd och de små FPV-drönarna som används längs med frontavsnitten i Ukraina. För kombinerade anfall och större drönare som anfaller *en masse*, som ryska Geran-2, krävs i princip alla former av motmedel.

Kinetiska vapen är sannolikt det mest effektiva sättet att bekämpa drönare i den mån de kan upptäckas och identifieras tidigt. Kinetiska vapen är sådana som använder kinetisk energi för att verka mot målet, exempelvis eldrör eller målsökande robotar (icke-kinetiska vapen kan utgöras av t.ex. telekrigslösningar och laser). Stridsekonomin utgör dock en utmaning. Eftersom en svärm med många billiga UAV:er bygger på idén om att vara kostnadseffektiva måste även motmedel vara kostnadseffektiva. För ett eldrörluftvärn i form av en automatkanon, är de enskilda skotten billiga, vilket därmed resulterar i ett ekonomiskt sett hållbart drönarförsvar. Luftvärnskanoner har dock begränsad räckvidd och begränsningar i träffsannolikhet vilket gör att det kan krävas mycket ammunition, något som i sin tur kan utsätta omgivningen för risker när en stor mängd projektiler faller mot marken.

En svärm av drönare kan också mätta luftvärnskanonens verkansförmåga. Ett ofta effektivare kinetiskt vapen är luftvärns- och jaktrobotar. Robotar medger större flexibilitet då de ofta kan användas mot olika typer av luftburna vapen såsom UAV:er, kryssnings- och ballistiska robotar, men de är samtidigt dyra och därmed stridsekonomiskt ineffektiva.

En möjlig framtida tillämpning av just autonoma drönarsvärmar är också som försvar mot en fientlig drönarsvärmar. För detta krävs mer autonomi hos den försvarande svärmen än hos den anfallande svärmen. I den fientliga drönarsvärmen kan UAV:erna röra sig på ett oförutsägbart sätt, vilket försvårar för försvaret. Den drönarsvärmar som skickas vid anfall med farkoster *en masse* har en enklare uppgift om dess mål är till exempel en byggnad, som ju är stationär. Utbytet av UAV:er mellan de två svärmarna blir typiskt ett till ett, då en försvarande UAV oftast förstörs samtidigt som den anfaller. Av denna anledning är inte försvar mot svärm med svärm skalbart på ett fördelaktigt sätt i nuläget. Förutsatt att de försvarande drönarna inte kan föras med olika typer av motmedel behöver de försvarande drönarna i så fall vara billigare än de anfallande, sett till enhet för enhet. Detta kan dock förändras i framtiden. Det finns exempel på drönare som är försedda med eldrör och sådana som kan släppa ner nät för att obstruera anfallande drönare. Men återigen spelar drönartyperna, storlek, hastighet, med mera stor roll för vad som är mest effektivt. Detta förhållande gör det svårt att i dagsläget dra några generella slutsatser kring de taktiska och operativa förutsättningarna för att bekämpa drönarsvärmar med drönarsvärmar.

Passiva försvarsåtgärder mot drönarsvärmar

Om drönarsvärmar eller olika typer av kombinerade anfall ändå leder till att vissa vapen tar sig förbi sensorer och aktiva motmedel, så behöver passiva skyddsmedel ta vid. Passiva skydd innefattar kommunikationsinsatser, förvarningssystem, skyddsrum, skyddade utrymmen och andra skyddsmetoder som evakuering och nät. Precis som med de aktiva motmedlen så skiljer sig inte passiva åtgärder mot svärmande drönare från andra typer av vapen och UAV:er generellt. Vilken typ av fortifikatoriska eller andra befolkningsskyddsrelaterade lösningar som behövs för att möta hoten måste beaktas utifrån kontexten. Återigen är det andra faktorer än just autonomin som spelar roll, som storlek på drönarna, flygmönster, höjd och så vidare. Det är stor skillnad mellan när farkoster anfaller *en masse* med flera hundra ryska Geran-2 som skickas mot en stad och drönarsvärmar av mindre typ, som FPV-drönare, som används på svärmliknande sätt som exempelvis i den militära operationen Spider Web. Det är två helt olika militära kontexter och där hotet mot civila skiljer sig åt.

Mindre drönare bär en begränsad vapenlast vilket gör att kraven på olika typer av fortifikatoriska skydd för civilt bruk inte behöver vara så höga. Det kan räcka med att bara gå inomhus eller att evakuera från fronten. Däremot kan mindre drönare leta sig in genom portar och öppningar och med stor precision slå mot känslig infrastruktur som kan skadas även av mindre vapenlast. Detta kan också leda till vissa förändringar i förhållningsätt till befolkningsskydd. Om målet med attackerna är transformatorstationer och annan känslig infrastruktur räcker det med små drönare för att orsaka stora störningar. För civilbefolkningen innebär dessa anfall exempelvis elavbrott eller avbruten värmeförsörjning. Lösningen blir då inte nödvändigtvis mer fortifikatoriskt skydd såsom skyddsrum och skyddade utrymmen mot själva drönarna, utan andra lösningar såsom reservaggregat och mötesplatser för civila som fått sina hem utkylda.

I dagsläget kan ingen enskild drönare leverera samma vapenverkan som kryssningsrobotar och ballistiska robotar. Just ballistiska robotar förblir det största hotet mot civilbefolkningen på grund av storleken och vapenlasten. För att skapa skydd mot kryssningsrobotar och ballistiska robotar krävs både kvalificerade luftvärnsrobotar och – om de trots allt tar sig igenom – ett mycket starkt fortifikatoriskt skydd. En oroande utveckling är dock om drönarsvärmar används för att störa och hindra sensorer och aktivt försvar från att fungera optimalt. Drönarsvärmar blir då inte bara ett hot i sig, utan möjliggör också att större robotar kan ta sig igenom försvaret. Eftersom precisionen är hög kan varje robot som tar sig igenom orsaka stora materiella skador och omfattande skadeutfall. Skyddet av civilbefolkningen mot drönarsvärmar bör därför inte betraktas som ett enskilt fenomen som ska hanteras separat från andra hot. Det är mer sannolikt att en motståndare kommer att agera på liknande sätt som i Ukraina, med nyttjande av kombinerade anfall av både drönare, kryssningsrobotar och ballistiska robotar för att uppnå maximal effekt, än att en enskild drönarsvärm används utan övrigt stöd.

Samma teknik som ligger till grund för de fördelar som drönarsvärmar kan ge i offensivt militärt syfte, till exempel för övervakning och sensorer, kan också användas för befolkningskyddets behov. En framtida tillämpning av autonoma drönarsvärmar för skydd av civila kan till exempel vara att leverera förbättrade lägesbilder över en skadeplats eller för att övervaka ett evakueringsförlopp eller andra rörelsemönster. Detta kan användas exempelvis så kallade SAR-uppdrag (Search And Rescue), eller för att kartlägga hur CBRN-ämnen (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära) sprids över ett område. Genom att sprida ut svärmen under ett SAR-uppdrag går det snabbare att söka av ett område. Vid CBRN-olyckor går det att kartlägga hur ämnet sprids och därefter vidta åtgärder. Med andra ord är svärmtekniken inte enbart ett problem från försvararens perspektiv, utan kan också komma att bidra till räddningsinsatser och förebyggande passiva åtgärder, vilket också är en eventuell fördel för folkrättens tillämpning. Utifrån ett folkrättsligt perspektiv kan svärmkapacitet erbjuda möjlighet att i högre grad tillfredsställa folkrättsliga krav på skydd av civilbefolkningen under krig.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att svärmtekniken på olika sätt antagligen kommer att påverka hur Sverige behöver organisera befolkningsskyddet i framtiden. Idag är helt autonoma drönarsvärmar inte en realitet i krigföringen, men det är uppenbart från pågående konflikter att det finns incitament att driva utvecklingen framåt och att det kommer att synas på flera olika områden. Framför allt kan den ökade mängden samtidiga och samverkande vapen som svärmtekniken och autonoma system erbjuder, leda till situationer då militära motmedel blir överbelastade och utslagna. I en sådan situation kan anfall mot civil infrastruktur bli värre än de anfall vi ser idag i Ukraina.

Folkrättsligt är sådana anfall fortsatt förbjudna. Men eftersom bristande efterlevnad av den internationella humanitära rätten idag är ett stort problem, behöver skyddet av civilbefolkningen beakta risken att en motståndare inte alltid kommer att respektera befolkningens folkrättsliga skydd. Möjligtvis kan regleringar av autonoma vapensystem påverka utvecklingen och användningen av svärmtekniken i framtiden, men det återstår att se. Faktum kvarstår att anfällen mot Ukraina pågår mer eller mindre dagligen. Därtill kan folkrättsliga krav på försvarsåtgärder för skydd av civilbefolkningen behöva analyseras utifrån ny tillgänglig teknik och information samt de nya hot som drönare och drönarsvärmar utgör. En sådan analys kräver att större vikt läggs vid att förstå samspelet mellan aktiva och passiva försvarsåtgärder och att se till att båda delar finns och fungerar på ett trovärdigt sätt.

Folkrättsligt och organisatoriskt måste det aktiva och passiva hållas åtskilt men planeringen av befolkningsskyddet måste präglas av ett systemtänkande där den militära kapaciteten räknas in. Dessa frågor bör inte underskattas, särskilt med tanke på att drönarsvärmtekniken också tycks komma med ett psykologiskt bagage som väcker rädslor hos befolkningen.

Peter Bennesved är doktor i idéhistoria med huvudsakligt fokus på befolkningsskyddsfrågor och dess kopplingar till historia, militär strategi och säkerhetspolitik.

Johan Markdahl är doktor i tillämpad matematik med fokus på algoritmutveckling för styrning av autonoma system.

Jonas Lidman har en MSc i robotik med fokus på artificiell intelligens och styrning av autonoma system.

Anna Andersson har en Master of Laws och magister i rättsvetenskap och är doktorand i folkrätt med fokus på handlingsregler och ansvarsregler för militärt och polisiärt våld under väpnad konflikt.

Referenser

- ACLED. "Ukraine Conflict Monitor." Hämtad 2025-10-24. <https://acleddata.com/monitor/ukraine-conflict-monitor>.
- Bennesved, Peter, Johan Markdahl och Anna Andersson. *Swarming Drones and Civilians – Future Risks and Prospects of Swarming Technologies in Civil Defence Context*, FOI-R--5668--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Gozzi, Laura och BBC Verify. "How Ukraine carried out daring 'Spider Web' attack on Russian bombers". BBC, 2025-06-02. <https://www.bbc.com/news/articles/cq69qnvj6nlo>.
- ISW, "Russian Offensive Campaign Assessment, April 22, 2025". Hämtad 2025-11-17. <https://understandingwar.org/research/russia-ukraine/russian-offensive-campaign-assessment-april-22-2025/>.
- Macaskill, Peter. "Israel's defences would trump Iran's in any air war, but at a high cost". Reuters, Hämtad 2024-04-18. <https://www.reuters.com/world/middle-east/any-air-war-israels-defences-would-trump-irans-high-cost-2024-04-18/>.

8. Planering för flexibilitet kring frivilliga insatser – möjliga lärdomar från Ukraina

Jonas Herkevall, Pernilla Johansson

Åtta av tio svenskar säger sig vara beredda att göra insatser i händelse av krig. Planering för nyttjande av frivilliga i Sverige har fokuserat på dels de som organiseras genom frivilliga försvarsorganisationer, dels så kallade spontanfrivilliga. Medvetenheten om att frivilliga kan organiseras även i andra former växer numera sig starkare. Utifrån FOI:s intervjuer med sex ukrainska civilsamhällesorganisationer drar vi i detta kapitel tentativa slutsatser om hur svenska offentliga aktörer kan planera för ökad flexibilitet kring frivilliga insatser.

Svenska kommuner har huvudsakligen två utmaningar i att inkludera frivilliga i planeringen för krishantering och civilt försvar, trots den svenska befolkningens positiva syn på att göra insatser i händelse av krig.¹ Den första utmaningen rör de formellt organiserade i frivilliga försvarsorganisationer (FFO), och i frivilliga resursgrupper (FRG).² FFO och FRG har bland annat gjort avgörande insatser vid samhällsrelaterade kriser som skogsbränderna 2014 och 2018, även om utvärderingar har lyft fram betydelsen av att det offentliga blir ”bättre på att ta till vara dessa resurser”.³ Samtidigt visar forskare att kommuner kan ha svårt att förlita sig på och använda sig av FFO och FRG i stor utsträckning. Det beror ofta på att lokala grenar av FFO och FRG har svårt att rekrytera, framför allt yngre, och att behålla och aktivera medlemmar i fredstid. Därtill kommer en hel del administrativt arbete kring avtal och ersättning för nyttjande av FFO- och FRG-medlemmar, vilket har visat sig skapa utmaningar vid tidigare kriser, vilket krävt nya avtal och avtalsformer med kort varsel.⁴

Den andra utmaningen rör så kallade spontanfrivilliga, personer som anmäler sig som tillgängliga när en kris har uppstått. Spontanfrivilliga kan komplettera FFO och FRG med värdefulla insatser men kan också medföra utmaningar avseende hur de ska organiseras om det är för många som vill hjälpa till.⁵ Baserat på tidigare erfarenheter ser kommuner risker för att de spontanfrivilliga ”skapar merarbete och sinkar hanteringen” eller helt enkelt ”inte kan leverera”.⁶ Erfarenheter från covid-19-pandemin visar också att spontanfrivilliga kan

1 Svaren kan inkludera alla sorters insatser och pendlar från 76 procent vid fara för eget liv till 84 procent utan sådan fara. Wedebrand och Andersson, *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja*, 25–26.

2 De frivilliga försvarsorganisationerna är en grupp ideella organisationer med en uttalad roll inom totalförsvaret. Deras medlemmar kan efter utbildning teckna ett individuellt avtal om att tjänstgöra i en offentlig aktörs krigsorganisation enligt Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Frivilliga resursgrupper är ett avtalsbaserat koncept för att samla FFO-kompetenser på lokal nivå. Varje kommun avgör om en FRG ska inrättas.

3 SOU 2024:65, 179.

4 Karlsson Bazarschi, *Mot en beredskap för kriser och krig?*, 147–8. Se även Strandh och Eklund, ”Frivillighet vid olyckor och kriser”; Råty och Herkevall, *En observationsstudie av länsstyrelser och kommuners diskussioner om beredskapsåtgärder* [kommande].

5 Strandh och Eklund, ”Frivillighet vid olyckor och kriser”, 633–35.

6 Karlsson Bazarschi, *Mot en beredskap för kriser och krig?*, 147–48.

bli frustrerade om de inte får möjlighet att hjälpa till,⁷ vilket riskerar att avvisa resurser som behövs i en kris- eller krigssituation.

Utöver att förbättra hanteringen av dessa utmaningar, har forskare mot denna bakgrund också betonat möjligheten att bredda synen på vilka som är frivilliga och hur de kan vara organiserade.⁸ Det har fört med sig att andra civilsamhällesorganisationer⁹ nämns, kanske med en kort beskrivning eller ett par exempel, i både offentliga utredningar och material från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, numera Myndigheten för civilt försvar, MCF), men sällan med vägledning kring hur offentliga aktörer kan tänka kring deras roller eller sitt samarbete med dem.¹⁰ Därför är det av stort intresse att fundera på vilka lärdomar som går att dra från civilsamhället i Ukraina, som har hyllats för sina insatser till stöd för såväl soldater som krigsdrabbade medborgare.¹¹

Civilsamhällets insatser i Ukraina och andra krig

Civilsamhällets betydelse för Ukrainas motståndskraft och landets militära förmågor kan te sig förvånande utifrån relevant forskning. Landet uppvisar nämligen låga värden, internationellt sett, på två vanliga indikatorer på ett starkt civilsamhälle: tillit såväl till institutioner som mellan individer respektive formell organisering.¹² Från civilsamhällesforskningens dominerande perspektiv ser det då ut som att Ukrainas civilsamhälle har lyckats att bidra trots svaga strukturer.¹³ Vissa forskare menar rentav att det ukrainska civilsamhällets motståndskraft är en paradox jämförbar med humlans kapacitet att flyga trots sina svaga vingar.¹⁴

Den överraskande effekten kan emellertid också bero på att det finns andra framgångsfaktorer. Studier av proteströrelserna under den orangea revolutionen och på Euromaidan-torget samt frivilliga insatser i Donbas-området sedan 2014 visar till exempel att informella strukturer och gemensamma värderingar om frihet och självständighet också kan utgöra en grund för ett starkt civilsamhälle.¹⁵ Nyligen publicerade studier om civilsamhällets roll och betydelse i Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasion stärker detta perspektiv och pekar på att den informella organiseringen till och med har varit fördelaktig för snabba och flexibla insatser.¹⁶ Detta ligger i linje med forskning om civilsamhällesinsatser i andra krigsområden, inte minst från Balkan. Till exempel har forskning om Bosnien och Kosovo belyst hur en första fas av intensiv informell organisering på lokal nivå kan bidra till

7 Räty och Herkevall, *En observationsstudie av länsstyrelser och kommuners diskussioner om beredskapsåtgärder* [kommande].

8 Se t.ex. Asp, *Frivilligresurser under flyktingsituationen*; Eriksson och Danielsson, "Framing volunteers identifying and integrating volunteers in crises response operations"; Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson och Karlsson, "At the external boundary of a disaster response operation"; Strandh, *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?*; Strandh & Eklund, "Frivillighet vid olyckor och kriser".

9 Civilsamhället används här, synonymt med civila samhället, för frivilligorganisationer och andra grupper eller sammanhang där människor kommer samman kring gemensamma intressen skilt från det offentliga, näringslivet eller familjeband, dvs. inte för "civila aktörer" i meningen "icke-militära". Civilsamhällesorganisationer är därmed en del av, men inte hela, civilsamhället. Se t.ex. MSB, 1. *Så bidrar frivilliga till god beredskap. Offentliga aktörers samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga i civil beredskap*. Vägledning, 7; Paffenholz, *Civil Society and Peacebuilding*, 7.

10 Se t.ex. SOU 2022:57, särskilt avsnitt 9.7 Frivilliga resurser; MSB, 1. *Så bidrar frivilliga till god beredskap*.

11 Melchior, "Civil Society is Ukraine's Secret Weapon Against Russia"; se även Dunn och Kaliszewska, "Distributed humanitarianism"; Humanitarian Outcomes, "Enabling the local response".

12 Karlsson och Wilderäng, "What can Sweden Learn from Civil Society in Wartime Ukraine?", 117.

13 Se även Howard, *The weakness of civil society in post-communist Europe*.

14 Karlsson och Wilderäng, "What can Sweden Learn from Civil Society in Wartime Ukraine?", 12.

15 Krasynska och Martin, "The Formality of Informal Civil Society"; Kudlenko, "Roots of Ukrainian Resilience and the Agency of Ukrainian Society before and after Russia's Full-scale Invasion"; Zarembo och Martin, "Civil Society and Sense of Community in Ukraine: From Dormancy to Action". Vad gäller liberal demokrati har Sverige också en stark värderingsgemenskap, internationellt sett, Karlsson och Wilderäng, "What can Sweden Learn from Civil Society in Wartime Ukraine?", 29.

16 Keudel och Huss, "Polycentric governance in practice".

relevans och flexibilitet, och över tid utvecklas till hållbara strukturer och en bas för större aktörer och insatser.¹⁷

FOI har intervjuat¹⁸ representanter för civilsamhällesorganisationer i Ukraina om hur de konkret organiserat frivilliga och samverkat med offentliga aktörer för att leverera stöd till krigsdrabbade medborgare. Här fokuserar vi på två kategorier:¹⁹ existerande civilsamhällesorganisationer²⁰ som utökar eller ställer om sin verksamhet för att hantera krigsrelaterade behov respektive kapabla entreprenörer som nyttjar affärserfarenheter och egna medel för att etablera nya organisationer med spontanfrivilliga. Exempel från studien visar på möjliga lärdomar om vilka som engagerar sig frivilligt samt hur sociala, organisatoriska och tekniska förutsättningar kan vara möjliggörande för frivilligas engagemang utöver formerna FFO och FRG eller genom spontanfrivillighet.

Existerande organisationer kan utöka eller ställa om

Kategorin existerande organisationer är sådana som har en etablerad verksamhet och organisationsstruktur, inom en annan eller näraliggande sektor.²¹ Tre av de intervjuade organisationerna hade etablerade verksamheter i Ukraina långt innan Ryssland inledde sitt fullskaliga invasionskrig. En av dessa arbetade tidigare med stöd till flyktingar och asylsökande, en annan med stöd till föräldralösa barn och den tredje med långsiktig utveckling av lokalsamhällen. Alla tre har fortsatt att arbeta efter samma grundläggande värderingar och arbetsformer, samtidigt som de har ställt om verksamhet eller utökat sina målgrupper till att omfatta internflyktingar och andra krigsdrabbade. Konkret innebär det allt från att förse internflyktingar med tillfälliga boenden och grundläggande hygienartiklar vid ankomst till att bistå vid etablering på den nya hemorten genom ekonomisk, psykologisk och juridisk hjälp, arbetsförmedling, utbildning samt gemenskapsbyggande åtgärder. Gemensamt för dessa organisationer är att de har haft en etablerad bas att stå på i termer av finansiering, antingen som lokala grenar av internationella biståndsorganisationer eller genom befintliga partnerskap med finansiärer.

En utmaning direkt relaterad till dessa finansieringskällor har, enligt intervjuerna, varit att nå ut och fördela medel vidare. En av organisationerna beskriver exempelvis att organisationens internationella säkerhetspolicy har begränsat deras verksamhet i högriskområden. Det har medfört att mindre lokala, ofta nystartade grupper har genomfört en stor del av de mest riskfyllda insatserna närmast de stridsdrabbade områdena. Samtidigt beskriver en annan intervjudeltagare utmaningarna med att stötta sådana lokala aktörer ekonomiskt på grund av att de inte har administrativ kapacitet att möta de internationella finansiärernas krav på transparens och återsrapportering.

Med andra ord kan informella, lokala grupper ofta nå ut snabbt med akuta resurser i farliga områden, men de har svårt att klara administrativa krav för att ta emot stora resurser. Dessa exempel visar att befintliga civilsamhällesorganisationer i många men inte alla fall kan överbrygga glappet och vara avgörande resurser för mottagande av internationellt bistånd.

17 Farnsworth, *History is Herstory too*, 145–82; Helms, "The Movementization of NGOs?"; Johansson, *Emotional Practices and Listening in Peacebuilding Partnerships*.

18 FOI:s intervjuer har skett med företrädare för sex frivilligorganisationer verksamma i olika delar av Ukraina i oktober 2024. Några av organisationerna har bildats till följd av den fullskaliga invasionen medan andra var aktiva innan. Alla fokuserar på insatser till krigsdrabbade medborgare. Mer om resultat och metod redovisas i Herkevall, *Ukrainas hemliga vapen* [kommande].

19 De motsvarar två av fyra organisationstyper i kris enligt den klassiska modellen: "established, extending, expanding och emerging", se Dynes, *Organized behavior in disaster*.

20 Här åsyftas civilsamhällesorganisationer som inte har ett utpräglat försvars- eller beredskapsfokus i sin ordinarie verksamhet, till skillnad från FFO:er.

21 Det kan även inkludera etablerade företagsverksamheter som har hittat sätt att erbjuda delar av sina tjänster på volontärbasis, se t.ex. Shyrokykh och Lindahl, *Livsmedels- och vattenförsörjning i krigstid*.

Kapabla entreprenörer med resurser

Kategorin kapabla entreprenörer står i kontrast till föregående kategori. Istället för att bygga på befintliga organisationsstrukturer, har de visat hur affärserfarenhet och sociala nätverk kan nyttjas för att skapa nya organisationer ur spontanfrivillighet. Två av de intervjuade organisationerna grundades efter krigsutbrottet av lokala entreprenörer som började engagera sig som spontanfrivilliga. Tillsammans med ett fåtal andra i sina närmsta kretsar började de distribuera livsmedel, vatten och hygienartiklar samt genomföra evakueringsinsatser med egna fordon.

Båda grundarna till dessa organisationer insåg snabbt att bristen på organisation bland alla spontana initiativ var ohållbar i längden, inte minst för att resurserna snabbt höll på att ta slut. Samtidigt såg de stor potential i det engagemang som fanns. Med egna ekonomiska resurser, nätverk och affärserfarenhet började de organisera spontana initiativ. De byggde administrativ kapacitet för att hantera de byråkratiska kraven hos biståndsfinansiärer och etablerade kontakter med lokala myndigheter för att säkerställa tillträde för evakueringsinsatser. Båda grundarna menar att det har varit avgörande för deras framgångar att de tidigt såg till helheten och ett längre perspektiv.

Båda organisationerna har vuxit snabbt och har idag 50 respektive 400 heltidsanställda liksom volontärer i sina nätverk. De har rekryterat fler spontanfrivilliga men även många internflyktingar, som själva har fått hjälp med evakuering och har velat ge tillbaka. Bland alla dessa anställda är det mycket få som har tidigare erfarenheter av humanitära insatser eller biståndsarbete. Engagemanget är sprunget ur de egna erfarenheterna av kriget.

Dessa exempel visar att kategorin spontanfrivilliga kan innefatta individer med nätverk, ledaregenskaper, resurser och organiseringsförmåga. Dessa individer har potential och kapacitet att lösa samhällsproblem och inte bara vara till praktisk hjälp vid genomförandet av enkla sysslor som redan organiserats av offentliga aktörer.

Exemplet visar på en hög grad av självständighet och organiseringsförmåga bland Ukrainas frivilliga. Samtidigt har det varit avgörande för den samlade motståndskraften att de frivilliga aktörerna har hittat sätt att arbeta med varandra och med myndigheter på olika förvaltningsnivåer. I det följande beskriver vi, utifrån intervjuerna, vilka sociala, organisatoriska och tekniska förutsättningar²² som har möjliggjort för frivilligorganisationer att samarbeta och samordna insatser sinsemellan och med offentliga aktörer.

Goda sociala relationer som grund

Samtliga deltagare i intervjustudien betonar vikten av goda sociala relationer för att kunna samarbeta och samordna med andra. Som nämnts ovan uppvisar Ukraina internationellt sett låga värden i undersökningar om tillit, såväl till institutioner som mellan människor som inte känner varandra. Det ska tolkas som att man snarare bygger tillit genom beprövad erfarenhet jämfört med Sverige där människor i högre grad kan sägas lita på människor i allmänhet. Ukrainas sociala liv bygger i högre grad på informella nätverksstrukturer av familje- och vänskapsrelationer.

Sådana informella strukturer har varit avgörande för hur frivilligheten vuxit fram sedan krigsutbrottet. Många har börjat göra vad de har kunnat för sina närmaste. Dessa har i sin tur haft en närmaste krets som innefattat ytterligare några personer, vilka i sin tur har haft andra personer i sitt närmaste kontaktnätverk, och så vidare. Genom dessa personbaserade nätverk har efterfrågan om hjälp förmedlats från personer med akuta behov till personer med tillgängliga resurser.

²² Kategoriseringen från Johansson och Hollnagel, "Prerequisites for large-scale coordination", 11.

I många fall har personliga relationer mellan företrädare för frivilligorganisationer och tjänstepersoner varit avgörande. Samtliga intervjudeltagare betonade vikten av goda relationer med lokala myndigheter. De lokala myndigheterna har oftast bäst överblick över de aktuella behoven i sitt geografiska område och vilka insatser som pågår, även om de inte har resurser för att lösa alla problem eller ta sitt formella ansvar fullt ut. Frivilligorganisationerna behöver ha etablerade relationer med den lokala nivån för att ta del av informationen och få tillstånd att genomföra insatser. När förtroendefulla relationer har etablerats kan även myndighetsrepresentanter be civilsamhället om hjälp. Det kan bestå av att be om nödvändiga insatser där resurser saknas, som att polisen har bett om hjälp med evakuering av barn i ett exempel, eller om organisatorisk hjälp, som att genomföra personalutbildning i omhändertagande.

Intervjudeltagarna beskriver att deras sociala nätverk har expanderat över tid och att dessa har utgjort grunden för samordning av enskilda insatser. Ett exempel som lyfts i studien är mottagande av internflyktingar, vilka har anlänt till västra Ukraina med tåg. Under det fullskaliga krigets inledande veckor var det svårt att organisera insatser. Över tid har aktörerna lärt känna varandra personligen, byggt ömsesidigt förtroende och upparbetat gemensamma rutiner. Idag får intervjudeltagarna information från offentliga aktörer om när tåg är på väg, hur många som anländer och varifrån de kommer. Organisationerna börjar då sätta samman chattgrupper ad hoc där de gemensamt inventerar vem som har tillgång till vilka resurser för tillfället. Så fort de har identifierat en sammansättning av personal och resurser som kan möta behovet genomförs insatsen gemensamt.

Dessa exempel på ömsesidigt förtroende och mer eller mindre informell hjälp tar inte bort det faktum att myndigheterna har den formella makten och ansvaret i många frågor och kan ställa upp villkor för att civilsamhällets aktörer ska få utföra vissa uppgifter. Det finns till exempel verksamheter som tydligt kräver formella tillstånd. Det finns även lite mer mjuka eller informella maktfrågor. Till exempel behöver organisationer ofta information om hjälpbehoven, och ibland även rekommendationsbrev, från lokala myndigheter för att lyckas med ansökningar om finansiering. Lokala myndigheter har alltså en nyckelroll för att nå effekt av civilsamhällets insatser, liksom för möjligheter att styra vilka som verkar på deras område genom både formella och informella maktmedel. Detta aktualiserar också risken för exkludering och korruption, som vi återkommer till nedan.

Organisatoriska strukturer för samordning och nätverkande

Frivilligsektorn i Ukraina har till stor del vuxit fram organiskt genom sociala nätverkskontakter men dessa nätverk möjliggörs och stöds också av organiserade samverkansstrukturer. Det huvudsakliga forum där nya kontakter knyts är FN:s så kallade samordningskluster.²³ Klusterverksamheten består av möten för biståndsaktörer som genomförs på nationell, regional och lokal nivå. På klustermötena kan olika aktörer träffas och knyta kontakter: internationella biståndsaktörer, offentliga nationella aktörer och ideella aktörer. Mötena utgör fasta punkter i samordningen mellan aktörerna och bidrar till kontinuitet när individer byts ut, eller nya saker händer. Exempelvis delar man information och diskuterar prioriteringar avseende behov och säkerhet i olika delar av landet, förändringar i lagstiftning samt annat av vikt för att samordna insatser. Nya aktörer får viktig information och alla kan uppdatera sin bild av vilka andra som är aktiva så att de senare kan ta kontakt kring konkreta uppgifter.

Det är dock långt ifrån alla relevanta aktörer som deltar vid klustermötena. Alla organisationer är förvisso välkomna, men enligt intervjudeltagarna vet många små aktörer antingen inte om att klustren finns eller så ser de inte värdet av att lägga sina knappa personella

23 Genom FN:s kontor för samordning av humanitärt bistånd, OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), som arbetar på inbjudan av Ukrainas regering.

resurser på att delta. Detta glapp mellan stora och små aktörer är ett välbelagt problem inom biståndssektorn. Det är främst stora aktörer som klarar den byråkratisering²⁴ som kraven på transparens och uppföljning för ansvarsutkrävande innebär, medan det oftast är mindre aktörer som kan agera snabbt utifrån lokala behov.²⁵ I Ukraina fanns det inledningsvis få formella aktörer som levde upp till biståndsfinansiärernas krav och en stor del av de tillgängliga resurserna satt i praktiken fast.²⁶ Enligt intervjuerna fanns det samtidigt många små lokala aktörer som gjorde avgörande insatser i de mest svåråtkomliga områdena med begränsade medel. Att länka mellan stora och små aktörer är därför en viktig uppgift och ett behov i sig självt, som ofta fylls av internationella NGO:s (non-governmental organisations)²⁷ eller existerande grupper.²⁸

I Ukraina finns exempel på organisationer som har uppstått i respons till just detta behov och på så sätt har bidragit till en bättre organisatorisk struktur för samordning och nätverkande. En av de intervjuade organisationerna fokuserar på samordning av små lokala aktörer för att inkludera dem i den etablerade biståndssektorn. De tar emot förfrågningar om evakueringsstöd och samordnar sedan insatser genom ett nätverk av lokala aktörer som vid tiden för intervjun hade vuxit till omkring 600 aktörer. De har också byggt en informationsplattform för att visualisera pågående behov och insatser för aktörerna i nätverket och de ger stöd och utbildning i att söka medel från biståndsfinansiärer. Kombinationen av att ha börjat som volontärer och en tidig förankring hos en internationell biståndsfinansiär har varit en nyckel för att kunna växa och fungera som en brygga mellan små och stora aktörer.

Även om sociala nätverk har utgjort grunden så har alltså organiserade klustermöten och andra kontaktytor, som informationsplattformen, bidragit till att bygga ut nätverken och skapa länkar mellan etablerade och lokala aktörer.

Tekniskt stöd för snabb samordning

Det är inte bara befintliga relationer som är effektiva att bygga på. Samtliga intervjudeltagare berättar att deras främsta kommunikationsmedel för samordning har varit Whatsapp, Telegram och/eller Signal, det vill säga öppet tillgängliga appar för meddelanden med bred användning i Ukraina, vilka fanns redan innan den fullskaliga invasionen.

Användningen av dessa appar i stället för specialbyggda plattformar kan förklaras med att människor i akuta situationer tenderar att använda kommunikationsmedel som de är vana vid att hantera och som de vet används av alla som de behöver komma i kontakt med.²⁹ Apparna stödjer även snabb anpassning till nya samordningsbehov genom möjligheten att skapa tillfälliga chattgrupper. Nya grupper har skapats för mer eller mindre varje enskild insats, baserat på insatsens behov och vilka i nätverket som haft tillgång till rätt resurser för tillfället. Även om intervjupersonerna har lyft fördelarna kan det också finnas nackdelar med det tillvägagångssättet jämfört med säkrare lösningar.

24 Dunn, "The chaos of humanitarian aid".

25 Humanitarian Outcomes, *Enabling the local response*.

26 Dunn och Kaliszewska, "Distributed humanitarianism".

27 Johansson, *Emotional Practices and Listening in Peacebuilding Partnerships*.

28 Farnsworth, *History is Herstory too*.

29 Herkevall och Johansson, "Is this a date? New perspectives on ICT for harmonized inter-organizational crisis management".

Utmaningar med informella strukturer

Ukrainas frivilliga har visat hur informella strukturer möjliggör snabb anpassning och flexibilitet – egenskaper som är mycket användbara i akuta skeden. Kriget har emellertid i skrivande stund pågått i cirka fyra år och det finns ett antal påtagliga utmaningar i det längre perspektivet som behöver diskuteras.

Den första utmaningen har att göra med uthållighet hos frivilliga aktörer. Som entreprenörsexemplen beskriver har vissa lyckats att hantera långsiktighet genom att bygga en stabil organisation. De mindre lokala grupperna har inte lyckats med detta i samma utsträckning och är således beroende av andra för att kunna fortsätta med sina insatser över tid. Avvägningen mellan snabbhet och flexibilitet respektive stabilitet och uthållighet är ständigt pågående och något som måste hanteras av olika typer av aktörer som kompletterar varandra.

En annan väldokumenterad utmaning berör korruption. Personliga relationer mellan företagare eller företrädare för civilsamhällesorganisationer och offentliga tjänstemän har i många fall varit en möjliggörande faktor för ideella insatser. Tidigare studier har rentav visat på att korrupta tillvägagångssätt har betraktats som en framgångsfaktor för frivillighetens förmåga att bidra med exempelvis resursförsörjning.³⁰ Även om det kan finnas högre acceptans för lagöverträdelser som leder till mer levererat stöd,³¹ kan detta leda till problem över tid. Forskning från andra konfliktområden visar att konflikt och korruption ofta förstärker varandra och att korruption samverkar med könsdiskriminering.³²

En tredje utmaning som följer av att bygga på informella strukturer är risken för exkludering av relevanta aktörer, såsom mindre grupper, verksamma nära fronten. Detta bekräftas av decennier av forskning i konflikttrabbade områden, vilken lyfter vikten av att internationella aktörer lyssnar på fler lokala aktörer. Särskilt utsatta är lokala aktörer med lägre status, till exempel kvinnoorganisationer och etniska minoriteter.³³

En fjärde utmaning rör svårigheter med ansvarsutkrävande. I intervjuerna framkom exempelvis att organisationerna anpassar sina verksamheter efter givares krav, vilket tidigare forskning har visat är problematiskt på sikt, även om kraven i sig kan vara rimliga.³⁴ Makten att utkräva ansvar flyttas då till finansörer utomlands snarare än till de människor som insatserna är till för, vilka i en demokrati kan påverka offentlig styrning genom att rösta och på så sätt utkräva ansvar. Även mellan lokala aktörer kan ansvarsutkrävandet bli problematiskt. Om myndigheterna överlåter viktiga uppgifter, som exempelvis evakuering av barn eller psykosocialt stöd till någon annan aktör, vem tar då ansvar för kvaliteten eller för kompensation om något går fel?

Möjliga lärdomar för Sveriges civila försvar

Att omsätta erfarenheter från en kontext till lärdomar i en annan ställer krav på försiktighet. Det är lätt att dra slutsatsen att Sverige vid krig kommer att lyckas bättre än Ukraina vad gäller civilsamhällets bidrag, genom de bättre förutsättningarna i form av hög tillit och formell organisering. Och det är förstås möjligt. Men, intervjuerna har gett exempel på hur frivilliga i Ukraina har lyckats bidra med viktiga insatser genom att bygga på just det som på förhand uppfattades som bristfälligt, framför allt informell organisering. Därför tror vi att det snarare är konstruktivt att betrakta de svenska förutsättningarna som annorlunda

30 Stepaniuk, "Wartime Civilian Mobilization", 13.

31 Ibid., 13–14. Det är dock inte entydigt, och exempel från Ukraina visar att kommunledningar också avsatts vid avslöjanden om korruption, se Herkevall, *Ukrainas hemliga vapen* [kommande].

32 Vestby, Buhaug och von Uexkull, "Why Do Some Poor Countries See Armed Conflict while Others Do Not?"; Kilgour, "Corruption and Gender".

33 Anderson, Brown och Jean, *Time to Listen*; Farnsworth, *History is Herstory too*; Johansson, *Emotional Practices and Listening in Peacebuilding Partnerships*.

34 Anderson, Brown och Jean, *Time to Listen*.

och utifrån det resonera kring möjliga lärdomar. Främst bland dessa är – något paradoxalt – att i högre grad planera för flexibilitet.

De ukrainska erfarenheterna visar nämligen att frivilligt engagemang finns i många olika former och grader av formalitet. Intervjuerna visar vidare att formerna förändras allteftersom situationen utvecklas och aktörer lär sig om och av varandra, tar på sig nya uppgifter och möter nya situationer. Om den svenska beredskapsplaneringen fortsätter att främst fokusera på formella organisationer som FFO och FRG respektive tillfälliga spontanfrivilliga, riskerar man att missa flexibiliteten som krävs för att hantera en liknande dynamik. I värsta fall kan det civila försvaret gå miste om stora delar av civilsamhällets engagemang och möjliga bidrag.

Vi menar att en ändamålsenlig planering för nyttjande av frivilliga också måste ta höjd för att existerande organisationer ställer om sina verksamheter till nya uppgifter och för att entreprenörskap och självorganisering av spontana initiativ ger upphov till nya ideella organisationer. Det gäller särskilt vid utdragna förlopp, där samhällslivet till viss grad anpassas till en slags krigsvardag. Även om de offentliga aktörernas egna resurser är begränsade kan de underlätta engagemanget och upprätthålla en central roll genom att bidra till socialt nätverkande, organisatorisk infrastruktur och användning av befintlig teknik. I sig innebär det inga färdiga svar på vilka konkreta åtgärder som bör vidtas, men intervjustudien pekar på möjliga ingångar.

En åtgärd kan vara att diskutera med och stödja existerande civilsamhällesorganisationer för att bygga förutsättningar för samarbete och kommunikation med och mellan dessa. Vilka aktörer finns redan inom kommunens eller myndighetens verksamhetsområde? Vilka resurser och nätverk har de som kan vara till nytta i händelse av krig? Hur ser de som oberoende organisationer på möjliga samarbetsdilemman? Att diskutera sådana frågor kan ses som att bygga ett *beredskapslager av relationer*, som enligt forskning även kan ses som ett bidrag till demokrati i fredstid.³⁵

En annan åtgärd kan vara att diskutera – internt såväl som med andra aktörer i kommunen eller sektorn – vilka uppgifter och insatser som det offentliga kan tillåta eller acceptera att ideella aktörer utför i en krigssituation då den egna kapaciteten inte räcker till. I Ukraina har ideella aktörer bidragit till stödet för internflyktingar i hela kedjan från evakuering till etablering på tillflyktsorter. Vore liknande insatser möjliga i Sverige, givet tillståndskrav och andra förutsättningar? Sådana avväganden och diskussioner kan till exempel tas upp i den egna prioriteringen av uppgifter i beredskapsplaneringen.

En tredje åtgärd kan vara att se över alternativa former för att mötas och utbyta information med olika typer av aktörer. Erfarenheterna från Ukraina påvisar fördelar med att hålla nere byråkrati och administration till ett minimum, men samtidigt finns regler och rutiner för att upprätthålla rättssäkerheten och motverka korruption. Att i förväg öva beredskap med hjälp av olika scenarier kan ge effektivitetsvinster i akuta skeden om myndigheter och kommuner har klart för sig vilken information som snabbt kan delas med civilsamhällesaktörer.³⁶

En fjärde åtgärd är att öva informationssäker användning av existerande och tillgängliga tekniska kommunikationsverktyg: vad kan kommuniceras hur och med vem i olika former. Det är ett viktigt komplement till att bygga upp säkra system för utbyte av känslig och säkerhetsklassad information eftersom människor så långt som möjligt kan förväntas att göra som de är vana. I möjligaste mån bör kommunikation och informationsutbyte bygga på existerande och tillgängliga tekniska kommunikationsmedel med låg tröskel för användning.

35 Se till exempel Nord, Altman, Angiolillo, Fernandes, Good God och Lindberg, *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*

36 Se även utvärderingen av flyktingmottagandet 2015 för liknande slutsatser, SOU 2017:12, 283.

Sammanfattningsvis visar intervjustudien från Ukraina tydligt att frivilligt engagemang i krig antar fler organisatoriska former än de två som dominerar den svenska beredskapsplaneringen. I detta kapitel har vi särskilt lyft två: etablerade civilsamhällesorganisationer som inte har beredskapsfokus i fredstid men vilka kan bygga vidare på ordinarie arbetsformer och värderingar, samt självorganiserade nya initiativ, grundade av kapabla entreprenörer. Det finns förstås också stora skillnader mellan länderna, inte minst i och med Sveriges medlemskap i både EU och Nato, vad gäller mottagandet av stöd och internationella samordningsmekanismer, vilket förtjänar ytterligare fördjupning. Insikterna om denna bredd av frivilliga aktörer med hög grad självständighet och handlingskraft bör dock redan nu påverka befintliga antaganden om frivilligheten i det svenska civila försvaret och således även beredskapsplaneringen.

Jonas Herkevall är förste forskare och totalförsvarsgeneralist med särskilt intresse för styrning, samverkan och organisering inom civilt försvar och krisberedskap.

Pernilla Johansson är enhetschef med bakgrund som forskare med inriktning på offentlig förvaltning och erfarenhet från civilsamhällesbistånd i krigs- och konfliktområden.

Referenser

- Anderson, Mary B., Dayna Brown och Isabella Jean. *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid*. CDA Collaborative Learning Projects, 2012.
- Asp, Viktoria. *Frivilligesurser under flyktingsituationen: Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015*. Försvarshögskolan, 2017.
- Dunn, Elizabeth Cullen, och Iwona Kaliszewska. "Distributed humanitarianism: Volunteerism and aid to refugees during the Russian invasion of Ukraine". *American Ethnologist* 50, nr. 1 (2022): 19–29.
- Dynes, Russell. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington Books, 1970.
- Eriksson, Kerstin, och Erna Danielsson. "Framing volunteers identifying and integrating volunteers in crises response operations", *International Journal of Disaster Risk Reduction* 74 (2022): 10912.
- Farnsworth, Nicole, red. *History is Herstory too. The History of Women in Civil Society in Kosovo 1980–2004*. Kosovar Gender Studies Center, 2008.
- Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.
- Helms, Elissa. "The Movementization of NGO:s? Women's Organizing in Postwar Bosnia-Herzegovina". I *Theorizing NGO:s. States, Feminisms, and Neoliberalism*, redigerad av I. Grewal och V. Bernal. Duke University Press, 2014.
- Herkevall, Jonas. *Ukrainas hemliga vapen – Organisering och samordning av civilsamhällets ideella insatser till stöd för krigsdrabbade medborgare*. Totalförsvarets forskningsinstitut [kommande].
- Herkevall, Jonas, och Björn J. Johansson. "Is this a date? New perspectives on ICT for harmonized inter-organizational crisis management". *20th ISCRAM Conference Proceedings*. University of Nebraska at Omaha, 2023.
- Howard, Marc Morjé. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge University Press, 2003.
- Humanitarian Outcomes. *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine. March–May 2022*. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub, 2022.
- Johansson, Pernilla. *Emotional Practices and Listening in Peacebuilding Partnerships. The Invisibility Cloak*. Routledge, 2022.
- Johansson, Björn och Erik Hollnagel. "Prerequisites for large-scale coordination", *Cognition, Technology & Work* 9 (2007): 5–13.
- Johansson, Roine, Erna Danielsson, Linda Kvarnlöf, Kerstin Eriksson och Robin Karlsson. "At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26, nr. 4 (2018): 519–529.
- Karlsson, Magnus, och Lena Wilderäng. *What can Sweden Learn from Civil Society in Wartime Ukraine?* Marie Cederschiöld University, 2024.
- Karlsson Bazarschi, Johanna. *Mot en beredskap för kriser och krig? Svenska kommuners prioriteringar och handlingsunder hot i förändring*. Umeå universitet, 2024.

- Keudel, Oleksandra, och Oksana Huss. "Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised crisis response during the Russo-Ukrainian war". *Journal of Public Finance and Public Choice* 39 nr. 1 (2024): 10–35.
- Kilgour, Maureen A. "Corruption and Gender". I *Encyclopedia of Business and Professional Ethics*, redigerad av Deborah C. Poff och Alex C. Michalos. Springer, 2023.
- Krasynska, Svitlana, och Eric Martin. "The Formality of Informal Civil Society: Ukraine's EuroMaidan". *Voluntas* 28 (2017): 420–449.
- Kudlenko, Anastasiia. "Roots of Ukrainian Resilience and the Agency of Ukrainian Society before and after Russia's Full-scale Invasion". *Contemporary Security Policy* 44, nr. 4 (2023): 513–529.
- Paffenholz, Thania. *Civil Society and Peacebuilding. A Critical Assessment*. Lynne Rienner, 2010.
- Melchior, Jillian Kay. "Civil Society is Ukraine's Secret Weapon Against Russia". *Wall Street Journal*, 2022-04-04.
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Ana Good God och Staffan I. Lindberg. *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg, 2025.
- Räty, Rita, och Jonas Herkevall. *En observationsstudie av länsstyrelser och kommuners diskussioner om beredskapsåtgärder*. Totalförsvarets forskningsinstitut [kommande].
- Shyrokykh, Karina, och Jesine Lindahl. *Livsmedels- och vattenförsörjning i krigstid: Lärdomar från Ukraina och Polen i samband med stora flyktingströmmar*. Livsmedelsverket, 2025.
- SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*. Regeringskansliet, 2017.
- SOU 2022:57. *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*. Regeringskansliet, 2022.
- SOU 2024:65. *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*. Regeringskansliet, 2024.
- Stepaniuk, Nataliia. "Wartime Civilian Mobilization: Demographic Profile, Motivations, and Pathways to Volunteer Engagement Amidst the Donbas War in Ukraine". *Nationalities Papers*, 2022.
- Strandh, Veronica. *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* MSB, 2018.
- MSB. 1. *Så bidrar frivilliga till god beredskap. Offentliga aktörers samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga i civil beredskap*. MSB, 2024.
- Strandh, Veronica, och Niklas Eklund. "Frivillighet vid olyckor och kriser. Uppfattningar om centrala spänningsfält" *Statsvetenskaplig tidskrift* 121 nr. 4 (2019): 627–645.
- Vestby, Jonas, Halvard Buhaug och Nina von Uexkull. "Why Do Some Poor Countries See Armed Conflict while Others Do Not? A Dual Sector Approach". *World Development* 138 (2021): 105273.
- Wedebrand, Christoffer, och Herman Andersson. *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja. Översiktliga resultat från en enkätundersökning genomförd år 2022*, FOI-R-5450--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Zarembo, Kateryna, och Eric Martin. "Civil Society and Sense of Community in Ukraine: From Dormancy to Action". *European Societies* 26 nr. 2 (2023): 203–229.

9. Samhällets förmåga att omhänderta ett stort antal döda i krig – en ny processbeskrivning

Elina Elveborg Lindskog, Peter Bennesved

Sverige har en etablerad struktur för att hantera fredstida kriser men med det försämrade omvärldsläget har behovet av förberedelser för krig hamnat alltmer i fokus. I krig ökar antalet människor som skadas och dör. Detta kapitel syftar till att beskriva de utmaningar som omhändertagande av ett stort antal döda utgör för samhället under krig, baserat på erfarenheter från Ukraina.

Samhällets förmåga att omhänderta de som avlider är en samhällsviktig funktion.¹ Folkrättsligt är begravningsstjänst en befolkningsskyddsfråga, men begravningsverksamheten kopplar även starkt till försvarsvilja.² Hur de som avlider behandlas är viktigt för dem som sörjer och begravingar har ett symboliskt värde för att skapa mening kring döden.³ Kris och krig med många skadade människor innebär en ökad belastning för de aktörer som är involverade i vårdkedjan. Belastningen ökar även för de aktörer som arbetar i kedjan av aktiviteter kopplade till omhändertagande av de som dör, exempelvis avseende transporter, bisättning, förvaring i bårhus, eventuell obduktion, balsamering och kremering, liksom arrangerande av begravningsceremoni och slutligen gravsättning.

Sverige har en del kunskaper om hur omhändertagandet av ett stort antal döda bör hanteras i kriser, genom erfarenheter från Estonia, Tsunamikatastrofen och Covid-19-pandemin, men saknar krigserfarenhet i modern tid. Samtidigt är det en fråga som har omhändertagits tidigare. I eftersvaret av andra världskriget utreddes begravningsstjänst i krig i Sverige.⁴ Samhället har dock förändrats mycket sedan kalla krigets slut och hanteringen av döda behöver belysas utifrån samtidens situation. Svenskt totalförsvar behöver särskilt beakta flaskhalsar som kan uppstå i krig. Om omhändertagandet av döda ska fungera ändamålsenligt och värdigt är det viktigt att skapa en förståelse för vilka funktioner som faktiskt ingår i omhändertagandet. Detta kan bidra till att identifiera vilka utmaningar som kan uppstå för att i nästa steg kunna utveckla den processbeskrivning som behövs. I detta kapitel kommer vi särskilt att lyfta den identifieringsproblematik som har observerats i Ukraina och hur den påverkar kedjan av omhändertagande av döda i krig.⁵

1 MSB, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

2 Noakes, "Valuing the Dead"; Ds 2023:34.

3 Hoy, *Do funerals matter?*

4 Baserat på andra länders erfarenheter från världskrigen beskrivs organiseringen av begravningsverksamheten under krig i olika utredningar. Civilförsvarsutredningen från 1958 framhåller exempelvis att ansvaret att omhänderta de döda bör ligga på de organ som i fredstid ansvarar för detta uppdrag. Samtidigt som utredningen förutsatte att antalet döda vid en attack i svensk miljö kan förväntas bli så pass omfattande att civilförsvarmyndigheterna behöver lämna "biträde med befintliga resurser. Sådant biträde kan beräknas huvudsakligen bli erforderligt dels för tjänsten i bårhusen, dels för transporter av de döda och dels för upptagning av gravar och gravsättningar". SOU 1958:13, 209; se även SOU 1965:59.

5 Forskningsprojektet "Beredskap för kunskap" har finansierats av Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB). Forskningsrapporten *The Care and Disposal of the Dead during War* [kommande], skriven av Elina Elveborg Lindskog och Anna Lövström Svedin, ingår i forskningsprojektet.

Texten kommer inledningsvis att förklara hur omhändertagandekedjan tidigare har beskrivits i fredstid och i en svensk kontext. Detta avsnitt bygger på tidigare publicerade rapporter och utredningar, men även på samtal med svenska aktörer och deras reflektioner kring omhändertagande av döda.⁶ Därefter redogörs för observerade utmaningar kopplade till omhändertagande av döda under kriget i Ukraina med fokus på identifikationsproblemen.⁷ Den tredje delen anpassar sedan resultaten i form av en processbild från tidigare arbeten och sammanför dem med erfarenheterna från Ukraina för att påbörja utvecklingen av en processbeskrivning för hantering av döda i krig.⁸

Kedja av aktiviteter för omhändertagande av döda

I en studie framtagen av Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF), analyserades samhällets förmåga att omhänderta döda under Covid-19-pandemin.⁹ Studien beskrev de aktiviteter som relaterar till omhändertagande av döda som en process (se Figur 9.1). Enkelt förklarar börjar processen med att en person dödförklaras. Sedan följer en kedja av aktiviteter som leder fram till att den avlidne slutligen gravsätts.



Figur 9.1. Kedjan av aktiviteter för omhändertagande av döda.

Källa: SKKF, *Omhändertagandet. En studie av samhällets förmåga att ta hand om väldigt många dödsfall under en kort period*. Bild publiceras med tillåtelse från Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

En viktig poäng med denna kedjemodell är att den illustrerar ett flöde av aktiviteter till vilka flera olika aktörer kan kopplas. Genom att identifiera aktiviteterna kan vi i förlängningen även identifiera aktörerna och studera potentiella framtida flaskhalsar och konflikter i ansvarsfördelning som kan tänkas utmana processen under en krigssituation.

I den svenska kontexten är regionerna sjukvårdshuvudmän och ansvarar för den första delen av kedjan: fastställande av dödsfall samt vid behov obduktion, balsamering och avlägsnande av explosiva implantat (t.ex. pacemaker), liksom förvaring på bårhus. Det är även på bårhus som kistläggning, inklusive svepning av den avlidna sker, genom begravningsbyråns försorg.

6 Fyra svenska aktörer omfattas: en präst med erfarenhet av att omhänderta döda under Tsunamikatastrofen 2004, en rättsmedicinsk expert, samt representanter från Försvarsmakten. Författaren Elina Elveborg Lindskog har även deltagit i en workshop med fokus på beredskapsfrågor vid ett pastorat och i olika nätverk som diskuterat beredskap inom begravnings-tjänst.

7 Baseras på Elveborg Lindskog och Lövsström Svedin, *The Care and Disposal of the Dead during War* [kommande].

8 SKKF, *Omhändertagandet. En studie av samhällets förmåga att ta hand om väldigt många dödsfall under en kort period*.

9 Ibid.

Det är även begravningsbyrån som sedan förbereder och genomför transport av den avlidne till en bisättningslokal, på uppdrag av dödsboet.¹⁰ Denna process är lagfäst genom begravningsförordningen (1990:1147) som innehåller föreskrifter som ansluter till begravningslagen (1990:1144). Begravningsverksamheten bedrivs av Svenska kyrkans församlingar i sitt geografiska område, förutom för Stockholm och Tranås där det är kommunen som ansvarar.¹¹ Det är begravningshuvudmannen som har ansvaret för den sista delen av kedjan av aktiviteter: att tillhandahålla och förvalta gravplatser, bisättningslokal, lokal för ceremoni¹² och kremering. Det är således begravningshuvudmannen i den kommunen som den avlidne är folkbokförd som ansvarar för begravningsverksamheten för den avlidne. Det är också begravningshuvudmännen som ansvarar för att driva krematorieverksamheten. Ett krematorium har ugnar för kremering och ett begränsat antal kylplatser för att kunna förvara kroppen i en kista inför kremeringen.¹³

I tidigare forskning, rapporter och utredningar från kriser finns det exempel på situationer där olika delar av omhändertagandekedjan har stressats, vilket har satt press på bårhus och begravningsverksamhet.¹⁴ Under Covid-19-pandemin var överdödligheten för åren 2020 respektive 2022 ett problem.¹⁵ En stor utmaning under Estoniakatastrofen var att bärga kropparna och under Tsunamikatastrofen fanns det utmaningar med att identifiera döda och transportera dem till Sverige.¹⁶ Svårigheten att omhänderta och identifiera kroppar försvårade i sin tur sorgeprocessen i Sverige. En krigssituation är dock något annorlunda än dessa situationer, vilket gör att processkedjan behöver utvecklas. Berörda svenska aktörer och myndigheter saknar egna erfarenheter och ingående kunskaper om hur ett krigsrelaterat händelseförlopp skulle kunna påverka omhändertagandekedjan.

Samhällets funktioner kopplade till omhändertagande av döda belastas när många dör samtidigt och under en längre tidsperiod. Det finns inga officiella siffror för det totala antalet döda ukrainska soldater och civila, men det rör sig sannolikt om hundratusentals. Enligt statistik från Uppsala Conflict Data Program (UCDP) beräknas antalet dödsoffer, som ett resultat av kriget, till nära 245 000 sedan 2014, varav 92 000 bara under 2022.¹⁷ När det gäller civila uppskattar FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (Office of the UN High Commissioner for Human Rights, OCHR) att anfallskriget mot Ukraina (från den 24 februari 2022) har resulterat i minst 49 431 civila offer fram till den 31 juli 2025, varav 13 883 döda.¹⁸ Men de faktiska totala siffrorna, inkluderande både soldater och civila, antas enligt OCHR vara mycket högre. Att omhänderta denna mängd döda är inte omöjligt för det ukrainska samhället, men processen kompliceras avsevärt av de förhållanden som kriget skapar. Krigets karaktär försvårar identifieringsarbetet och skapar flaskhalsar i systemet. Situationen förändras också kontinuerligt. Vissa problem ackumuleras över tid medan andra problem omhändertas genom anpassningar till rådande omständigheter.

10 Det är inte lagstadgat att använda en begravningsbyrå utan det sker på uppdrag av dödsboet. Dödsfall som sker på äldreboenden hanteras av boendets personal och det är kommunen eller den privata aktören som ansvarar för att personen kommer till ett bårhus. Dödsfall som sker i hemmet måste inte transporteras till bårhus såvida inte läkaren som har konstaterat dödsfallet bedömer att obduktion krävs för att fastställa dödsorsaken. I det förra fallet kan den avlidne då kistläggas direkt och förvaras i en bisättningslokal inför begravningsceremoni och eventuell kremering.

11 Kolhäger, Marjavaara och Sandberg, *Är vi redo för döden?*

12 Det finns inget krav på begravningsceremoni enligt svensk lag. Många anhöriga väljer att inte ha någon ceremoni alls. Gravsättning och kremering regleras enligt begravningslagen (1990:1144), men i övrigt finns inga bestämmelser om själva begravningsakten i lagen.

13 SKKF, *Omhändertagandet. En studie av samhällets förmåga att ta hand om väldigt många dödsfall under en kort period.*

14 Ibid.

15 Zavalis, "1,6 miljoner fler dödsfall i Europa under covid-19-pandemin".

16 SOU 1999:48; Råholm, Arman och Rehnsfeldt, "The immediate lived experience of the 2004 tsunami disaster by Swedish tourists".

17 Bäckström, "UCDP: Rekordmånga väpnade konflikter i världen".

18 Statista Research Department, "Number of civilian casualties during the war in Ukraine 2022–2025".

Utmaningar med att hitta saknade och evakuera döda i Ukraina

I Ukraina utgår man ifrån att en person anses vara vid liv till dess att kroppen har hittats och identifierats, vilket innebär att många anhöriga i Ukraina väntar på besked om vad som har hänt deras familjemedlem. I en intervju med en ukrainsk myndighet som ansvarar för registreringen av saknade, framkom det att över 50 000, både civila och soldater, hade registrerats som saknade sedan 2022. Siffran med antalet saknade har kontinuerligt stigit och i januari 2025 rapporterade BBC News att siffran översteg 61 000 saknade personer, både civila och soldater.¹⁹

Enligt Artikel 24 i FN:s internationella konvention om skydd för alla människor mot påtvingat försvinnande har familjerna rätt att få reda på vad som har hänt deras förlorade nära och kära, var de befinner sig och under vilka omständigheter de försvann eller anmäldes saknade.²⁰ Men under pågående krig är detta i praktiken mycket svårt att genomföra. En del av de som har anmälts som saknade befinner sig på rysk-ockuperat område, vilket försvårar arbetet med att lokalisera saknade personer. Eftersom man inte vet om personerna är döda, påverkas de myndigheter som har ansvar för delar av omhändertagandekedjan, samtidigt som det fördröjer sorgeprocessen.

Att inhämta döda kroppar som har blivit kvar på slagfältet är också ett stort problem som bidrar till att öka saknadstatistiken, eftersom en person är registrerad som saknad till dess att personen har identifierats som död. De evakueringssteam som har i uppdrag att inhämta döda kroppar riskerar att utsättas för rysk beskjutning och drönarattacker. Marken runt en död kropp kan dessutom vara minerad. Det framgick vid intervjuer med ukrainska experter att rysk militär använder sig av försåtminering av olika objekt inklusive döda kroppar, vilket försvårar arbetet med att inhämta döda. Detta innebär att kroppar kan bli liggandes på öppen mark i dagar, veckor, månader och år innan de kan evakueras.

Utmaningar med att identifiera döda i Ukraina

När kroppar blir liggande en längre tid försvåras identifieringsarbetet. Kroppens skick avgör vilken metod som används för identifiering.²¹ Svårt skadade kroppar, sargade kroppar och kroppar som har kommit långt i förruttnelseprocessen kräver DNA-teknik för identifiering. En utmaning i Ukraina är att soldater, framför allt i början av kriget, inte lämnade DNA-prov innan de skickades ut i strid. Detta innebär att anhöriga behöver spåras för DNA-matchning, vilket är en tidskrävande arbetsuppgift då människor kan ha flytt landet, befinner sig på ockuperat område eller har avlidit.

Enligt ukrainskt regelverk får oidentifierade kroppar inte begravas förrän det har gått ett år. Många kroppar blir därför liggande i bårhus i väntan på identifiering samtidigt som nya kroppar hela tiden tillkommer, vilket innebär en stor belastning genom ackumulering på bårhusen över tid. Även laboratoriernas kapacitet för DNA-analys utgör en begränsning. Detta medför i sin tur behov av ökad personaltäthet för att kunna svara upp mot den stora arbetsbelastningen. Parallellt med detta pågår attacker mot den ukrainska elförsörjningen,²² vilket kan innebära påverkan på exempelvis drift av kylanläggningar vid bårhusen.

19 Rainsford, "The Search for Ukraine's Missing – 'No One Could Have Foreseen This Nightmare'".

20 Se FN:s hemsida för mer information om "Article 24, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance", United Nations, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

21 Ashbridge et al., "Environmental Conditions and Bodily Decomposition".

22 Odell et al., *Russian attacks on the Ukrainian power system*.

En annan utmaning under kriget är avlidna personer som begravs i tillfälliga gravar eller massgravar. I ett nyhetsreportage beskrivs hur civila har hittats i massgravar i staden Izium i Kharkiv Oblast.²³ Om det finns misstanke om krigsbrott kan gravar behöva grävas upp, kroppar identifieras och en brottsutredning genomföras för att klargöra hur personerna avled.

Krigets utveckling över tid medför förändrade förutsättningar

Situationen kan också förändras med tiden. En del problem leder till en ackumulerad belastning, medan andra problem löses då myndigheter och organisationer lär sig att hantera dem. En begravningsentreprenör i norra Ukraina berättade exempelvis i tidningen Memento, som ges ut av Sveriges Auktoriserade Begravningsbyråer, att det vid den inledande delen av kriget rådde brist på kistor och täckta bårar för att transportera döda kroppar.²⁴ Anledningen uppgavs vara att många tillverkare stoppade produktionen på grund av krigshandlingar i närområdet eller för att många arbetare flydde. Likväl framgick det i FOI:s intervjuer med begravningsentreprenörer, drygt två år efter krigsutbrottet, att det inte längre råder brist på kistor och täckta bårar. Efter krigets kaotiska inledning stabiliserades läget. Produktionen i Ukraina är igång igen och har delvis ställts om för att möta den efterfrågan som nu råder i landet kopplat till begravningsverksamheten.

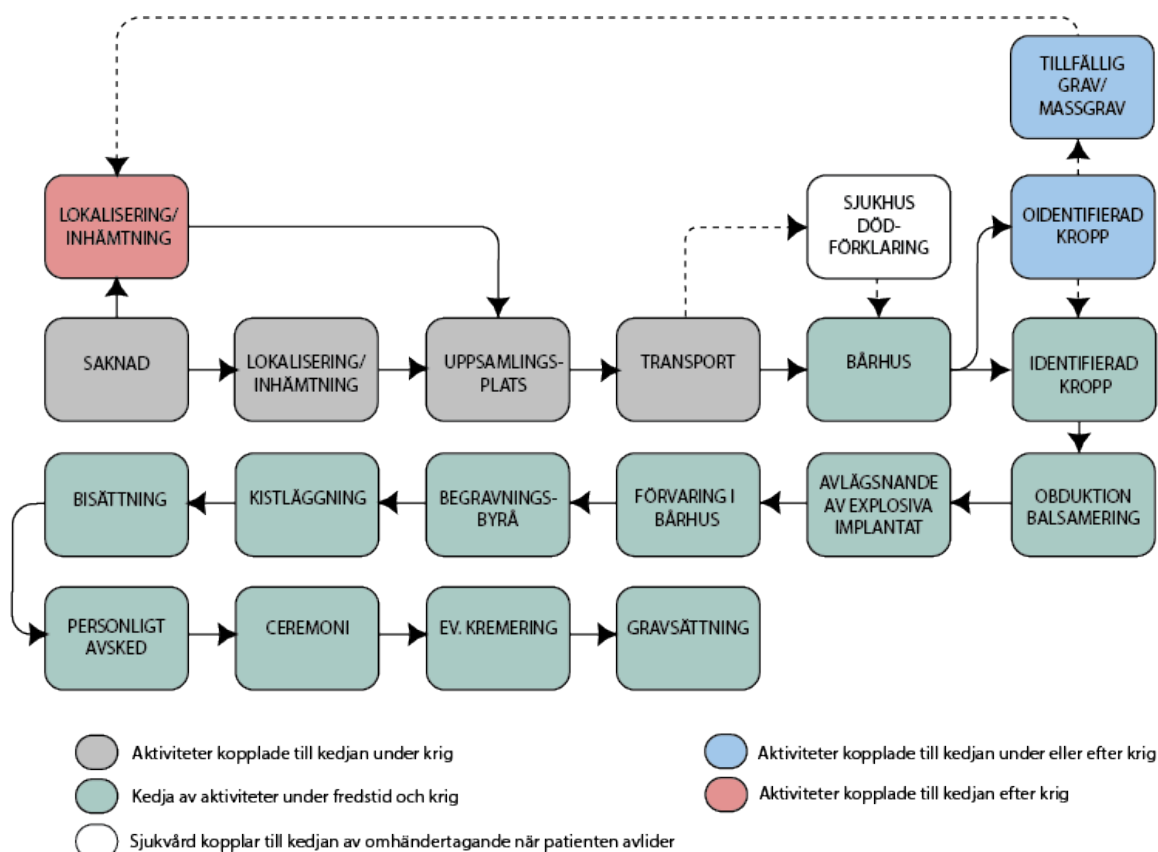
En förbättrad processbeskrivning för hanteringen av döda i krig

Enligt de samtal som har förts med svenska aktörer finns en god förmåga att hantera situationer med många döda i fredstida kriser i Sverige. Några av de som vi har intervjuat framhåller dock att för att kunna hantera många döda under krigsförhållanden behöver civil-militär samverkan och samverkan mellan de civila aktörerna tydliggöras. I illustrationen nedan, och baserat på de intervjuer som genomfördes i Ukraina, har vi utvecklat och expanderat SKKF:s processbeskrivning, se Figur 9.1 ovan, för att återspegla krigssituationen i Ukraina, med särskilt fokus på identifieringsproblemet. De grå och blå rutorna i Figur 9.2 har lagts till för att illustrera aktiviteter under en krigssituation. Den rosa rutan visar på aktiviteter i en efterkrigstid. Den vita rutan illustrerar hur skadade personer under vård kan komma att avlida vid ett senare tillfälle på grund av sina skador och på så vis återgå till kedjan av omhändertagande av döda.

Processbeskrivningen tar sin början från det att en person rapporteras som saknad. Nästa steg i processen är att lokalisera och inhämta sårade och döda på plats, det kan vara vid frontlinjen eller civila som har fastnat under exempelvis husrasmassor. De inhämtade personerna transporteras till en uppsamlingsplats, se första fyra gråa rutorna i Figur 9.2. Därefter transporteras de skadade till sjukhus eller till bårhus om personen har konstaterats död. En del av de som såras och som transporteras till sjukhus avlider sedan av sina skador och transporteras därefter till ett bårhus, se den vita rutan i Figur 9.2. Vid bårhuset sker sedan identifieringsarbetet och aktiviteterna följer samma kedja som visades i Figur 9.1 och avslutas med att den döde antingen kremeras eller begravs i kista, se gröna rutor i Figur 9.2.

23 Lyubyshe-Kirde, "Ukraine searches for its dead at Russian occupation burial site".

24 Terskih, "Ukraina: 'Bårhusen är fulla med döda'".



Figur 9.2. Övergripande beskrivning av kedjan av aktiviteter för omhändertagande av döda under krig.

Källa: Baserad på SKKF, *Omhändertagandet. En studie av samhällets förmåga att ta hand om väldigt många dödsfall under en kort period.* Vidareutvecklad av FOI. Observera att kedjan illustrerar aktiviteter och inte specifika platser. Flera aktiviteter kan ske vid en specifik plats exempelvis bårhus. Enligt intervju med en begravningsentreprenör i Ukraina sker exempelvis identifieringen av döda primärt vid bårhuset vid frontregionen. Obduktion, balsamering och avlägsnande av explosiva implantat sker primärt vid ett bårhus som ligger närmare platsen där den avlidne slutligen gravsätts.

Processbeskrivningen under krig behöver också inbegripa aktiviteter som sker under pågående stridigheter, men även efter att stridigheterna har upphört, se blå rutor i Figur 9.2. Omständigheterna under krig kan innebära att döda begravs i tillfälliga gravar. Det kan vara massgravar eller enskilda gravar som senare kan komma att grävas upp för ny gravsättning. Kroppar kan även behöva grävas upp för att dokumentera eventuella krigsbrott.

Det är även möjligt att begravningsansvarig tillåter att oidentifierade kroppar begravs i markerade gravar under krig om förutsättningarna för att identifiera kropparna saknas. Exempelvis om många människor dör samtidigt eller under en längre tidsperiod. I krig prioriteras inhämtning av sårade framför döda och på grund av stridigheternas karaktär kan det vara svårt att omhänderta döda innan stridshandlingarna har upphört. Oidentifierade kroppar kan bli liggande på öppen mark för att lokaliseras och inhämtas i ett senare skede, när stridigheterna tillfälligt eller permanent har upphört, se röd ruta i Figur 9.2. I sådana fall får processbeskrivningen en cirkulär karaktär i det att vid exhumering av tillfälliga gravar eller namngivna gravar så startar processen om, se koppling mellan blå rutor och lokalisering, Figur 9.2.

Avslutande reflektion

Samhällets förmåga att hantera de som dör utgör en viktig funktion för människors sorgearbete. Att få utrymme att sörja den som har dött och att arbeta för social konsolidering efter ett dödsfall är centrala komponenter för att hantera krigets realiteter.²⁵ Oavsett religion och kultur, finns det strukturer i alla samhällen som utformar och värderar betydelsen av ett värdigt omhändertagande av de som dör.²⁶ Samhällets förmåga att omhänderta döda kan hjälpa till att skapa känslan av sammanhang och sammanhållning i ett samhälle under krig, vilket är grundläggande för individens försvarsvilja och samhällets sammantagna psykologiska försvar.²⁷

Erfarenheter från Ukraina visar på behovet av att kunna ställa om hanteringen av döda för att möta utmaningarna i krig. Detta är även något som beaktas i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*, som framhåller att planeringen för att omhänderta människor som dör under krig ställer ”högre och förändrade krav” på de aktörer som är involverade jämfört med kraven under fredstid.²⁸ Men för att kunna planera för omhändertagande behövs en grundläggande förståelse för vilka delar av samhället som blir involverade och hur processen kan se ut. Det finns idag flera lagar och förordningar om krisberedskap i begravningsverksamheten, men det finns ingen sektorsansvarig myndighet som håller samman denna del av beredskapsarbetet. Utifrån vad vi ser i Ukraina är det tydligt att även om hanteringen av döda soldater initialt är en militär fråga, så slussas omhändertagandet av döda igenom en kedja av civila aktörer. Oavsett om det är civila som förolyckas eller soldater som stupar är det samhällets uppgift att lösa de praktiska uppgifterna som relaterar till omhändertagande av döda kroppar.²⁹

Elina Elveborg Lindskog är doktor i sociologisk demografi med ett intresse för befolknings-skyddsfrågor i kris och krig.

Peter Bennesved är doktor i idéhistoria med huvudsakligt fokus på befolkningsskyddsfrågor och dess kopplingar till historia, militär strategi och säkerhetspolitik.

25 Kastenbaum och Moreman, *Death, Society, and Human Experience*.

26 Ibid.

27 Ds 2023:34; Noakes, "Valuing the Dead".

28 Ds 2023:34.

29 Enligt Försvarsmaktens handbok är det regioner och kommuner eller civila myndigheter som i första hand ska upprätta uppsamlingsplats, vilket förutsätter god kontakt. I en krigssituation skulle t.ex. även krigsförbanden vara aktörer för att transportera stupade soldater till en uppsamlingsplats. Försvarsmakten, *Handbok. Personal tjänst under höjd beredskap*.

Referenser

- Ashbridge, Sarah I., Patrick S. Randolph-Quinney, Rob C. Janaway, Shari L. Forbes och Olga Ivshina. "Environmental Conditions and Bodily Decomposition: Implications for Long Term Management of War Fatalities and the Identification of the Dead during the Ongoing Ukrainian Conflict". *Forensic Science International: Synergy* 5 (2022): 100284.
- Begravningsförordning (1990:1147)
- Begravningslag (1990:1144).
- Bäckström, Elin. "UCDP: Rekordmånga väpnade konflikter i världen". Uppsala universitet, 2024-06-03. <https://www.uu.se/nyheter/2024/2024-06-03-ucdp-rekordmanga-vapnade-konflikter-i-varlden>.
- Ds 2023:34 *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 2023.
- Elveborg Lindskog, Elina, och Anna Lövström Svedin. *The Care and Disposal of the Dead during War* [kommande].
- Försvarsmakten. *Handbok. Personaltjänst under höjd beredskap*. H PERS HB 2018. Försvarsmakten, 2018.
- Hoy, William G. *Do funerals matter?* Routledge, 2013.
- Kastenbaum, Robert, och Christopher Moreman. *Death, Society, and Human Experience*. 13:e uppl. Routledge, 2024.
- Kolhäger, Elin, Roger Marjavaara och Linda Sandberg. "Är vi redo för döden? Tillgången på begravningsmark och beredskapsplanering i Sverige". I *Nyckeln till Svenska kyrkan – en skrift om organisation, verksamhet och ekonomi 2025*. Svenska kyrkan, 2025.
- Lyubysh-Kirde, Ivan. "Ukraine searches for its dead at Russian occupation burial site". Reuters, 2022-09-17. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-searches-its-dead-russian-occupation-burial-site-2022-09-17/>.
- MSB. *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB, 2023.
- Noakes, Lucy. "Valuing the Dead: Death, Burial, and the Body in Second World War Britain". *Critical Military Studies* 6, nr. 2 (2020): 224–42.
- Odell, Anders, Anna Lioufas, Mari Olsén, Karin Mossberg Sonnek, Frej Welanders och Andreas Hörnedal. *Russian attacks on the Ukrainian power system*, FOI-R--5596--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Rainsford, Sarah. "The Search for Ukraine's Missing – 'No One Could Have Foreseen This Nightmare'". BBC, 2025-01-25. <https://www.bbc.com/news/articles/c74m1l2y7lko>.
- Råholm, Maj-Britt, Maria Arman och Arne Rehnsfeldt. "The immediate lived experience of the 2004 tsunami disaster by Swedish tourists". *Journal of Advanced Nursing* 63, nr. 6 (2008): 597–606. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2008.04734.x>.
- SOU 1958:13. *Civilförsvarets organisation. Huvudbetänkande av 1953 års civilförsvarsutredning*. Inrikesdepartementet, 1958.

- SOU 1965:59. *Kyrklig beredskap. Kyrkoberedskapsutredningen, betänkande och förslag 1965.* Ecklesiastikdepartementet, 1965.
- SOU 1999:48. *Lära av Estonia. Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder Stockholm 1999. Del 3. Avsnitt 6 En presentation av analysgruppens slutsatser.* Näringsdepartementet, 1999.
- SKKF. *Ombändertagandet. En studie av samhällets förmåga att ta hand om väldigt många dödsfall under en kort period.* Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, 2022.
- Statista Research Department. "Number of civilian casualties during the war in Ukraine 2022-2025". 2025-11-19. <https://www.statista.com/statistics/1293492/ukraine-war-casualties/>.
- Terskih, Eugene. "Ukraina: 'Bårhusen är fulla med döda'". Magasinet Memento, 2022. <https://www.begravningar.se/magasinet-memento/artikel/ukraina-barhusen-ar-fulla-med-doda/>.
- United Nations, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. Hämtad 2026-01-12. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced#:~:text=Article%2024,-1.&text=Each%20victim%20has%20the%20right,fate%20of%20the%20disappeared%20person.>
- Zavalis, Emmanuel. "1,6 miljoner fler dödsfall i Europa under covid-19-pandemin". Läkartidningen, 2024-11-11. <https://lakartidningen.se/vetenskap/16-miljoner-fler-dodsfall-i-europa-under-covid-19-pandemin/>.

10. Konstens roll i krig

Anna McWilliams

I krigets Ukraina har medier lyft många exempel på hur kulturlivet har skapat gemenskap och stöd för Ukrainas sak, både inom och utanför landet. Men vilken roll har kulturlivet egentligen i krig och konflikt och vilken betydelse har den för försvarsvilja och motståndskraft? Eftersom kultur som begrepp är väldigt brett begränsas den här texten till konst som ett exempel på en del av kulturlivet. Genom att lyfta historiska såväl som samtida exempel på hur konst används i krig diskuteras frågan: vilken är konstens roll i krig?

”Kulturen och kulturarvet är vår gemensamma lägereld. Inte minst i tider av oro, kris, ja till och med krig.”¹ Med dessa ord som en del av sitt inledningsanförande öppnade kulturminister Parisa Liljestrand Folk och Kultur 2023. I Sverige har skrivningar om kulturlivets betydelse för försvarsvilja och motståndskraft i offentliga publikationer blivit frekventa sedan 2022.² I regeringens proposition *Totalförsvaret 2025–2030* står att kultur, tillsammans med kulturarv, är viktig för vår sammanhållning och motståndskraft och därmed för vår försvarsvilja.³ Propositionen bygger många av sina argument på Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* från december 2023. *Kraftsamling* skiljer sig ifrån tidigare rapporter från Försvarsberedningen genom att kulturlivet har fått betydligt större utrymme.⁴ Detta tyder på att kulturens vikt anses ha ökat för totalförsvaret. En anledning till detta kan vara just att erfarenheter från Ukraina anses ha visat att kultur på olika sätt har ett samband med den höga försvarsviljan och motståndskraften som ukrainare har visat sedan invasionen.⁵

Att det antas finnas en koppling mellan kulturliv och motståndskraft är inget nytt. Det finns flera exempel på hur kultur har använts i krig för att öka befolkningens moral, motståndskraft, försvarsvilja och stridsvilja. Antagandet som Försvarsberedningen gör, att kulturlivet är viktigt för motståndskraft och försvarsvilja, är därför inte nödvändigtvis fel. En historisk tillbakablick på hur kultur har använts i krig visar dock att den har använts på många olika sätt och har svarat mot många olika syften. Att anta att kultur per automatik främjar försvarsvilja och motståndskraft kan därför bli missvisande. Syftet med den här texten är att visa att kultur har varit en del av krig och konflikt på flera olika sätt, för att på så sätt problematisera antaganden kring dess roll.

Termen kultur är svårdefinierad och kan, i ett brett perspektiv, uppfattas som något som innefattar människors beteende, värderingar och ideologier men kan också definieras snävare utifrån specifika konstformer som exempelvis dans, bildkonst, scenkonst eller litteratur. Skillnaden mellan termerna kultur och konst blir tydligare genom engelskans ord ”culture” och ”the arts.” Den roll som konsten har haft i krig och som diskuteras i den

1 Liljestrand, Inledningsanförande av kulturminister Parisa Liljestrand vid Folk och Kultur 2023.

2 Se exempelvis Ds 2023:19, 301.

3 Prop. 2024/25:34.

4 Ds 2023:34.

5 Detta kapitel har tidigare publicerats som ett FOI Memo: McWilliams, *Konstens roll i krig* (mindre justeringar har gjorts i jämförelse med ursprungspublikationen).

här texten har identifierats genom en litteraturstudie.⁶ Studien har avgränsats till termen konst (the arts), och med detta avses i det här fallet specifika konstformer som till exempel musik, teater, film, målning och fotografering. Studien ska ses som ett första steg i att skapa bättre kunskap om konstens roll i krig. Först efter att vi förstår vilken roll som konst kan ha i krig går det att vidare undersöka antaganden om dess vikt för exempelvis motståndskraft och försvarsvilja.

Resultatet av litteraturstudien visar tydligt att konst har använts som del av krig på många olika sätt, både som stöd för och som motstånd till krig. Bilden nedan fångar upp de roller som har framträtt i litteraturen. Dessa roller ska inte ses som heltäckande för hur konst används i krig utan visar snarare på mångfalden som framträder.



Figur 10.1. Olika sätt som konstens roll i krig har beskrivits i den litteratur som har undersökts.

Nedan följer fyra exempel på hur konst har använts i krig. Därefter diskuteras bland annat konstens roll och förhållande till propaganda och försvarsvilja.

Styrning av konst under andra världskriget

Det kanske mest kända exemplet handlar om nazisternas användning av konst under andra världskriget som del av den statliga propagandan. Inte långt efter att nazisterna tog över makten 1933 blev Joseph Goebbels chef över propagandaministeriet och huvudman för den nyskapade Reichskulturkammer (Rikskulturkammaren). Ingen artist eller konstnär kunde utöva sitt yrke utan att vara medlem i denna kammare och den blev därmed ett sätt att kontrollera konsten. Kontrollen gick framför allt ut på att motverka ”icke-önskvärt” utländskt inflytande, reglera modernismen samt att driva en hård antisemitisk linje i hela kulturlivet. Under andra världskriget spreds därmed den nazistiska propagandan genom bland annat musik och film.⁷

Även i Storbritannien ser vi hur konsten under andra världskriget blev en del av ett politiskt program, även om den inte blev föremål för censur i samma utsträckning som i det samtida Tyskland. Detta program gick ut på att ge befolkningen, även i de mest avlägsna delarna av

⁶ Litteraturstudien har inte syftat till att vara heltäckande utan snarare till att fånga upp olika exempel på hur konst har använts i krig. Studien har fokuserat på litteratur om krig och konflikt från 1900- och 2000-talet. Litteratursökningar har gjorts genom Google Scholar, på engelska, utifrån följande sökord: arts and war, arts in war, artist and war, music and war, theatre and war, poetry and war, dance and war. Valet av sökord gjordes för att skapa en hanterlig mängd data men samtidigt fånga upp många olika roller som konsten har haft i krig. Ytterligare litteratur har inkluderats där det har ansetts relevant, bland annat genom referenser i den genom sökningarna identifierade litteraturen. Resultaten ska därför ses utifrån dessa metodologiska begränsningar.

⁷ Carlberg, *Hitlers lojala musiker*, 18; Watson, *The Nazi Titanic*.

landet, konst baserad på en etablerad kanon. Detta har beskrivits som att konsten blev ett viktigt medel för att påminna befolkningen om vad de slogs för. Turnerande musik- och teatergrupper spelade i fabriker och gruvor samt i konsthallar där väggarna gapade tomma efter att den konst som hade hängt där förts undan till säkrare platser. Men konsten blev också ett sätt att utåt visa på en återkomst av en historiskt viktig teaternation, särskilt genom att Shakespeare spelades ofta. Syftet bakom den brittiska kulturpolitiken under kriget var därmed flerfaldigt och överlappande. Det handlade om att stärka den egna befolkningens känsla för det egna landet och konst ansågs vara ett sätt att påminna om den brittiska identiteten.⁸

Teatern syftade också till att underhålla och ge människor en chans att glömma kriget en stund. Därför valdes repertoarer som skulle vara ”upplyftande, bildande och nationella”. Även om staten i Storbritannien inte kontrollerade konsten lika hårt som i Tyskland ökade ändå viljan att påverka vilken konst som skulle utövas, av vem och när, allteftersom medel från staten till konsten ökade.⁹

En liknande situation kan vi se i USA där den växande underhållningsindustrin, såsom Hollywood, drogs in i krigsansträngningarna. I filmer och annan underhållning blev det exempelvis viktigt att ge rätt bild av den egna krigsmakten, både för att främja rekryteringen och för att göra soldater och deras familjer mindre oroliga när de gav sig ut i krig.¹⁰

Nationella narrativ och normer under kriget i forna Jugoslavien

De jugoslaviska kriget (1991–2001) handlade inledningsvis om frigörelse från den Jugoslaviska federationen. Såväl i det inledande skedet som under det efterföljande våldssamma formerandet av de nya nationerna blev etnicitet och kulturell identitet en del av kärnan i konflikten, något som framträder i forskning om konst under kriget. Till exempel blev teatrar platser för att omförhandla identitet och nationalitet, både på individ- och samhällsnivå. Flera existerande teatrar ändrade namn och även språk beroende på vilken tillhörighet som önskades lyftas. I Bosnien-Hercegovina tog teatern i Krajina bort ”Bosnien” från det ursprungliga namnet och övergick till att endast ge uppsättningar på serbiska. Flera teatrar blev dessutom benämnda nationalteatrar i de nya stater som formades under kriget. De uppsättningar som spelades lyfte ofta historiska myter vars narrativ omförhandlades för att stödja en kollektiv identitet baserad på etnicitet eller religion. Uppsättningarna kunde också inkludera narrativ som ”blod och jord”, ett uttryck som från början myntades av nazister för att genom etnicitet hävda rätten över specifika geografiska områden.¹¹

Det blev också tydligt under kriget att detta fokus på nationalism, på slagfälten såväl som i teateruppsättningar, skapade ett utanförskap hos andra grupper som rent etniskt inte ansågs vara ”rätt”. De personer som ställdes utanför försvann från teaterscenerna. Försvann gjorde också de aktörer inom teatern som inte ville vara del av teaterns stöd till krig. De ville protestera mot kriget men tvingades i stället ofta bort. Det berodde delvis på att kritik mot krig gick emot gällande normer men även för att de teatrar som lyfte det nationella narrativet var de som premierades av ledningarna i de nya staterna. Det blev därmed svårt att få antikrigsröster att höras.¹²

8 Heinrich, "Theatre in Britain during the Second World War".

9 Ibid., 63.

10 Koppes och Black, *Hollywood goes to war*.

11 Dolečki, Halilbašić och Hulfeld, *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*.

12 Banović, "Testimony Snježana Banović", i Ibid.

Amerikanska soldaters användning av musik i Irak

Studier av amerikanska soldaters användande av musik i kriget i Irak (2003–2011) som gjordes 2007 visade att musik ofta spelades av soldaterna för att tagga till inför strid. Framför allt spelades metal eller rap. Teknikens utveckling hade lett till att musik blev mer portabel och lättillgänglig och ha med sig sin egen musik blev därför vanligare bland soldater under denna period.¹³

Musik användes också som del av krigsföringen, exempelvis när den amerikanska militären försökte återta Falluja 2004, där musik spelades från stora högtalare runt hela staden. Musiken valdes av soldaterna själva och oftast var det rock, metal eller rap som spelades. Det fanns framför allt två anledningar till denna taktik; dels att ljudet skulle förhindra fienden från att sova och med det försämra deras möjlighet att slå tillbaka, dels att musiken som valdes ansågs kulturellt anstötande. *Valkyrieritten* av Richard Wagner spelades som en anspelning på Francis Ford Coppolas Vietnamfilm *Apocalypse Now* från 1979, där högtalare på helikoptrar spelade just denna musik.¹⁴

Tekniken tillät också att soldater i Irak kunde spela in sin egen musik som ett sätt att uttrycka sina känslor för kriget. Musiken har också blivit ett sätt för soldater att hantera trauma efter sin tjänstgöring. Musik som rap har använts av amerikanska soldater både under kriget i Irak och efteråt för att hantera känslor och erfarenheter. Vissa soldater skapade till och med inspelningsstudios i sina förläggningar för att kunna spela in musik på plats.¹⁵

Konsten som del av kriget i Ukraina

Konst har fått en framträdande roll i den politiska sfären i Ukraina, sedan den orangea revolutionen 2004 och Rysslands annektering av Krim 2014, men framför allt sedan Rysslands fullskaliga invasion 2022.¹⁶ Konsten ligger också väldigt nära kärnan i konflikten genom att den ukrainska identiteten utmanas av Ryssland och identitet ofta uttrycks genom konst. Fram till Ukrainas självständighet i början av 1990-talet förföljdes ukrainska konstnärer samtidigt som rysk konst premierades vilket betydde att den konst som inte sällade sig till den ryska traditionen och språket helt enkelt inte släpptes fram.¹⁷ Som en motreaktion blir konsten nu ett sätt att uttrycka stöd för Ukraina och visa motstånd mot Ryssland. Detta gör konsten till ett vapen i kampen för ukrainsk identitet och självständighet.

I kriget i Ukraina tar olika konstnärer en aktiv roll i försvaret av landet. Det handlar bland annat om att ge stöd direkt till militären, exempelvis graffitikonstnärer som nu arbetar med att kamouflagemåla fordon till fronten¹⁸ eller genom att samla in pengar till krigsmakten. När Kalush Orchestra vann Eurovision 2022 sålde de pokalen och gav pengarna som stöd till den ukrainska krigsmakten.¹⁹ Andra sätt att stödja Ukrainas sak är att sprida ukrainsk konst, exempelvis musik, internationellt som del av en kulturell diplomati,²⁰ eller att använda konst som ett sätt att skapa hopp.²¹ Ett exempel på det senare är konstnären Sasha Anisimovas fotografier av bombade byggnader på vilka hon har ritat in vardagliga situationer för att visa vad människor skulle ha gjort på dessa platser om det inte var krig.²²

13 Pieslak, "Sound Targets".

14 Ibid.

15 Gilchrist, "Soldier rapper tells his tale of Iraq"; Pieslak, "Sound Targets"; Bergh och Sloboda, "Music and Art in Conflict Transformation".

16 Andrianova, "Not your ordinary drone"; Tukova, "Art music and war: Ukrainian case 2022".

17 Leahy, "State Murals, Protest Murals, Conflict Murals".

18 Keyssar, "How these Ukrainian artists are using their talents to support the war effort".

19 Welslau och Selck, "Geopolitics in the ESC".

20 Tukova, "Art music and war: Ukrainian case 2022".

21 Källström, "Street Art Against War".

22 Walfisz, "Meet the Ukrainian artist creating images of hope amongst the rubble of Kharkiv".

Känslor och subjektivitet

Det finns såväl i socialvetenskapliga som i politiska och strukturella sammanhang en tendens att särskilja mellan känslor och rationalitet.²³ Känslor har en tendens att framställas som irrationella och har traditionellt inte fått särskilt stort utrymme i dessa sammanhang. Studier av hur känslor används i exempelvis konflikthantering har däremot visat att konsten kan nå in på ett mer personligt plan vilket kan vara något som kan stärka fredsarbete framför allt på det lokala planet.²⁴ Konstens positiva kraft att förena och skapa stabilitet blir därför synligt i dessa studier.

Genom det lokala perspektivet kan konsten exempelvis identifiera och omforma känslor för konflikten. Det kan också lyfta olika perspektiv och röster som ofta inte får komma fram när fredsbyggande sker från ett ovanifrån-perspektiv med fokus på strukturella ändringar. Konsten har inga krav på sig att objektivt representera världen omkring oss. Tvärtom ligger konstens styrka i att den lyfter det subjektiva, det enskilda och det mänskliga. Exempel från projekt med fredsarbete visar därmed på konstens möjlighet att skapa känslomässiga band i exempelvis processer att humanisera synen på andra människor eller grupper som under konflikten har blivit avhumaniserade. Denna typ av avhumanisering förekommer i krig för att stärka det egna narrativet och rättfärdiga egna handlingar gentemot fienden.²⁵ På så sätt har konsten möjlighet att både fjärma oss från och att närma oss andra människor beroende på hur den används.

Propaganda

Att använda konsten som ett verktyg i psykologisk krigsföring är inget nytt. Under årtusenden återfinns exempel på hur konsten har använts som del av krigsföringen, exempelvis för propaganda, eller i protester mot krig och konflikt.²⁶

Termen propaganda är svår att komma ifrån eftersom den används flitigt, men kan vara missvisande när vi ska förstå vilken roll konsten har spelat i krig då termen i sig själv har en komplex historia. Propaganda började användas som ett neutralt begrepp för kommunikation som syftade till att påverka. Man skulle till och med kunna säga att det var ett positivt begrepp eftersom det på 1600-talet lanserades av katolska kyrkan i relation till deras *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* som skulle sprida den religiösa sanningen till världen.²⁷

Men i samband med krig fick begreppet en ny klang. Framför allt när propaganda användes mot den egna befolkningen. Efter erfarenheterna från andra världskriget och Nazitysklands användning av propaganda utformades 1996 konventionen *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) som i artikel 20 beskriver hur ”any propaganda for war shall be prohibited by law”.

I diskussioner om propaganda i krig framstår det ofta som att budskapet kommer från en tydlig avsändare – ofta en stat – till den egna befolkningen eller till fienden. Litteraturen om hur konst används i krig och konflikt pekar på flera fall när detta stämmer, exempelvis under andra världskriget när framför allt nazisterna styrde konsten för att föra fram ett budskap. Emellertid finns det också många exempel på otydlighet kring vem som är avsändare. Det är inte heller alltid tydligt i vilken mån konsten är styrd av staten. Exempelen i litteraturen visar att det även kan vara normer som styr. Allt handlar därmed inte om statlig propaganda utan det finns en varierande skala mellan vad som initieras av stater och vad som initieras

23 Hutchinson och Bleiker, ”Emotional Reconciliation”.

24 Premaratna och Bleiker, ”Arts and Theatre for Peacebuilding”.

25 Ibid.

26 Anghel och Zbucnea, ”Artists at war”.

27 Taylor, *Munitions of the mind*.

av enskilda konstnärer.²⁸ Utifrån diskussioner om teater under krigen i forna Jugoslavien beskrivs hur det generellt finns förväntningar att konsten ”ska” reagera på sin omvärld och hur den, när den inte gör det, kan anklagas för att vara verklighetsfrånvärd.²⁹ Men reaktionerna kan vara högst personberoende och inte nödvändigtvis i propagandasyfte. Här blir det därmed otydligt vems budskap som förs fram och på vems initiativ – statens eller konstnärens enskilda? Det är heller inte ovanligt att tidigare konstnärers verk används för att uttrycka nya budskap i samtiden – budskap som konstnären själv inte hade som avsikt att förmedla.

Konsten – inte nödvändigtvis positiv

Att utgå från att konsten per automatik leder till något positivt kan leda fel. Gillian Howell som forskar om musikbaserat fredsskapande (eng. music based peacebuilding) beskriver hur antaganden ofta görs kring musikens vikt för social förändring (eng. social transformation) där termer som ”the power of music” eller ”music as a universal language” lyfts som mekanismerna bakom positiva förändringar i samhället. Hon lyfter också att detta dock tenderar att minimera andra faktorer för skapandet av fred, såsom aktörerna själva eller det komplexa förhållandet mellan aktörer, platser, identitet och musik.³⁰

Liknande kritik skulle kunna riktas mot antaganden om förhållandet mellan konst och försvarsvilja. Förhållandet mellan olika delar som kan påverka processen att skapa försvarsvilja – såsom aktörerna, krigets struktur, förhållandet till staten och i vissa fall tillfälligheter – är komplexa. På samma sätt som Howell lyfter att musiken kan vara en viktig komponent i processer att skapa fred kan konsten vara en viktig komponent i att skapa försvarsvilja. Men hur det sker kräver en förståelse, inte bara för konsten som form och dess effekt på befolkningen, utan även en förståelse för kontexten och hur denna kan förändras allteftersom kriget fortskrider.

En aspekt som återkommer i användandet av konst i flera konflikter är vikten av att stärka nationen eller bilden av nationen. De kringresande teatersällskapen i Storbritannien var under andra världskriget bland annat till för att påminna befolkningen om vad de slogs för och den nationella kopplingen var följaktligen tydlig. Exempelen ovan på teatrars agerande under Jugoslavienkrigen visar även hur nationalismen blir del av och ibland utnyttjar konsten. I forna Jugoslavien har detta även visat sig problematiskt i ett längre perspektiv där spänningar och nya konflikter har skapats även efter det att kriget officiellt var avslutat.

Styrning, normer och självcensur

I Sverige, som i flera andra länder, tillämpas principen om armlängds avstånd vilket betyder att politiken inte ska ha direkt inflytande på den konstnärliga verksamheten i landet.³¹ Även om denna princip inte är lagstadgad är den starkt förankrad i svensk kulturpolitik. Dessutom finns det ett tydligt lagskydd för fri åsiktsbildning, exempelvis i regeringsformen, något som konsten kan ses som ett uttryck för. Försök från statens sida att påverka konsten under krig skulle därmed gå emot principen om armlängds avstånd och möjligen även strida mot den lagstadgade fria åsiktsbildningen. Det finns även anledning att ifrågasätta hur en styrning

28 Garrat, ”’Ein gute Wehr und Waffen’: Apocalyptic and Redemptive Narratives in Organ Music from the Great War”.

29 Dolečki, Halilbašić och Hulfeld, *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*.

30 Howell, ”Peaces of music”.

31 Detta kan problematiseras vidare genom att politiken till stor del styr hur medel fördelas vilket i sig, åtminstone till viss del, styr den konstnärliga verksamheten. Enligt principen ska dock inte denna verksamhets utformning styras. Se vidare Dahlberg, ”’What is the length of an arm?’ How ‘arm’s lengths distance’ is used in art and cultural politics in Sweden today”.

av konstnärlig verksamhet skulle kunna främja försvarsvilja då denna styrning skulle sätta åsiktsfrihet och yttrandefrihet på spel och med det äventyra demokratin.

Det rör sig dock inte alltid om styrning ovanifrån; normer kan också styra konsten och vem som har möjlighet att yttra sig och bli hörd. Även om konsten var hårt styrd i Tyskland under andra världskriget fanns det också en stark konsensus inom stora delar av det konstnärliga etablissemangen i landet, men även utanför det. Konstinstitutioner undvek självmant vissa uppsättningar på grund av att dessa inte följde den princip om ”arisk kultur” som var styrande, exempelvis att uppföra Mendelssohn på grund av hans judiska härkomst. Det krävdes därför oftast inte några hårda tag från statens sida. ”Det är i stället frapperande vilken självcensur som artisterna hängav sig åt. Ingen kom ens på tanken att framföra Mendelssohn.”³² Även i kriget i Jugoslavien ser vi hur konstnärer som gick emot normer marginaliserades och försvann från bland annat teaterscener.³³ Att det inte finns någon formell censur betyder därmed inte automatiskt att yttrandefriheten är tryggad.

Försvarsvilja

Hur kan begreppet försvarsvilja kopplas samman med kultur? Försvarsvilja är framför allt ett svenskt begrepp som går tillbaka till 1950-talet. Trots att begreppet framhålls som viktigt inom totalförsvaret finns det få diskussioner om vad begreppet innebär. Ett förslag på innebörd som har lagts fram är: ”Att ha försvarsvilja är att i ett försvarsrelaterat syfte vara benägen till att handla eller tycka på vissa sätt” och kan innefatta att bidra i både det militära och det civila försvaret.³⁴ Försvarsviljan har också kopplats till det som kan kallas den sociala sammanhållningen i samhället. Synen på försvarsviljan har kritiserats dels för att den är förenklad, dels för att antaganden görs kring dess roll inom totalförsvaret.³⁵ Det finns även ett ifrågasättande av hur viktiga anledningarna bakom försvarsviljan egentligen är, det vill säga varför människor är beredda att försvara Sverige i händelse av krig och där det snarare är befolkningens beteende som spelar roll (se vidare i kapitel 11, om försvarsvilja).³⁶

I litteraturstudien som ligger till grund för denna text finns exempel på denna typ av beteende som stödjer försvarsviljan inom konsten under krig. Även om termen försvarsvilja inte har en direkt översättning till engelska kan vi se delar av detta beteende bakom beskrivningar som: att stärka viljan att överleva (eng. the will to survive), motstånd (eng. resistance) eller resiliens (eng. resilience). Samtidigt kan många andra handlingar som beskrivs i Figur 10.1 ovan i förlängningen ses som försvarsstödande beteenden då de som ringar på vattnet kan inspirera långt utanför avsedda publik och mottagare av konsten.

Men orden i figuren visar också hur konsten kan skapa beteenden av en helt annan natur, till exempel beteenden som skadar, som syftar till att polarisera, öka spänningar och skapa konflikter. Antagande att kulturlivet är viktigt för vår sammanhållning och motståndskraft och att det därmed är viktigt för vår försvarsvilja³⁷ är därför något som behöver undersökas och förstås närmare. En förenklad syn på förhållandet mellan försvarsvilja och konst kan bli missvisande.

32 Carlberg, *Hitlers lojala musiker*.

33 Dolečki, Halićbašić och Hulfeld, *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*.

34 Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*.

35 Wedebrand och Andersson, *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja*.

36 Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*.

37 Prop. 2024/25:34, 142.

Slutsatser

I detta kapitel har konstens roll i krig diskuterats. Genom de nedslag i historien som har gjorts blir det tydligt att rollerna kan var många. Konst har använts för att förena, för att hantera trauma, för att skapa normalitet, för att underhålla och för att visa motstånd. Men konsten har även använts för att splittra, för att skada och för att sprida propaganda. Vi ser också exempel hur på konst har använts för att skapa samhörighet, exempelvis genom nationell identitet, vilket också har skapat spänningar och konflikter.

Hur konsten används och av vem har därmed stor betydelse. Den konstnärliga friheten är en viktig rättighet och en del av yttrandefriheten, en grundbult i en demokrati. Vi ser i många av exemplen ovan hur denna rättighet kan utmanas i krig. Litteraturstudien som ligger till grund för den här texten har framför allt syftat till att problematisera samtida användning av termen kulturliv i en totalförsvarskontext. Därför ska den här texten ses som ett första steg i att skapa mer kunskap om konstens roll i krig och förhoppningsvis öppnar den upp för forskning som på ett mer djuplodande sätt kan utforska vilka konsekvenser användandet av konst kan få i Sverige i händelse av krig. Som den här studien har visat är området betydligt mer komplext än vad antaganden om förhållandet mellan försvarsvilja och kulturliv ger sken av.

Anna McWilliams är docent i arkeologi. Hennes forskning fokuserar på kultur och kulturarv i krig och konflikt.

Referenser

- Andersson, Herman, och Christoffer Wedebrand. *Försvarsvilja och gemenskap – Om betydelsen av förtroende och demokrati för försvarsviljan*, FOI-R--5608--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Andrianova, Anastassiya. "Not your ordinary drone: odes to the Bayraktar in the Russia–Ukraine war". *Popular Music* 42, nr. 4 (2023): 395–415.
- Anghel, Silviu, och Alexandra Zbucea. "Artists at war". *Europolity – Continuity and Change in European Governance* 17, nr. 2 (2023),
- Banovič, Snježana. "Testimony Snježana Banovič". I *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*, redigerad av Jana Dolečki, Senad Halilbašić och Stefan Hulfeld. Palgrave MacMillan, 2018.
- Bergh, Arild, och John Sloboda. "Music and Art in Conflict Transformation: A Review". *Music and Arts in Action* 2, nr. 2 (2010): 2–18.
- Carlberg, Anders. *Hitlers lojala musiker: Hur musiken blev ett vapen i Tredje rikets propaganda*. Santérus Förlag, 2016.
- Dahlberg, Susanna. "What is the length of an arm? How 'arm's lengths distance' is used in art and cultural politics in Sweden today". Göteborgs universitet, 2019. <https://scenochfilm.se/wp-content/uploads/2019/11/Susanna-Dahlberg-What-is-the-length-of-an-arm-190506.pdf>.
- Dolečki, Jana, Senad Halilbašić och Stefan Hulfeld, red. *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*. Palgrave MacMillan, 2018.
- Ds 2023:19 Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.
- Ds 2023:34 Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret.
- Garrat, James. "'Ein gute Wehr und Waffen': Apocalyptic and Redemptive Narratives in Organ Music from the Great War". I *Music and War from the French Revolution to World War I*, redigerad av Étienne Jardin. Brepols, 2016.
- Gilchrist, Karen. "Soldier rapper tells his tale of Iraq". BBC News, 2006-03-22. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4828816.stm>
- Heinrich, Anselm. "Theatre in Britain during the Second World War". *New Theatre Quarterly* 26, nr. 1 (2010): 61–70.
- Howell, Gillian. "Peaces of music: understanding the varieties of peace that music-making can foster". *Peacebuilding* 11, nr. 2 (2023): 152–168.
- Hutchinson, Emma, och Roland Bleiker. "Emotional Reconciliation: Reconstructing Identity and Community after Trauma". *European Journal of Social Theory* 11, nr. 3 (2008): 385–403.
- Keyssar, Natalie. "How these Ukrainian artists are using their talents to support the war effort". NPR, 2024-07-10. <https://www.npr.org/sections/the-picture-show/2024/07/09/1239268171/russia-ukraine-war-artists-dancers>.

- Koppes, Clayton R., och Gregory D. Black. *Hollywood goes to war: How politics, profits, and propaganda shaped World War II movies*. University of California Press, 1990.
- Källström, Lisa. "Street Art Against War: With Stencil Marks and Paint Cans in Ukraine". *Baltic Worlds* XVI, nr. 1–2 (2023): 29–34.
- Leahy, Emma Louise. "State Murals, Protest Murals, Conflict Murals: Evolving Politics of Public Art in Ukraine". *Arts* 13, no. 1 (2024): 1.
- Liljestrand, Parisa. Inledningsanförande av kulturminister Parisa Liljestrand vid Folk och Kultur 2023, 2023-02-08. <https://www.regeringen.se/tal/2023/022/inledningsanforande-av-kulturminister-parisa-liljestrand-vid--folk-och-kultur-2023/>.
- McWilliams, Anna. *Konstens roll i krig*, FOI Memo 8882. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Pieslak, Jonathan. "Sound Targets: Music and the War in Iraq". *Journal of Musicological Research* 26, nr. 2–3 (2007): 123–149.
- Premaratna, Nilanjana, och Roland Bleiker. "Arts and Theatre for Peacebuilding". I *The Palgrave Handbook of Disciplinary and Regional Approaches to Peace*, redigerad av Oliver P. Richmond, Sandra Pogodda och Jasmin Ramović. Palgrave, 2016.
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.
- Taylor, Philip M. *Munitions of the mind: A history of propaganda from the ancient world to the present day*. Manchester University Press, 2003.
- Tukova, Iryna. "Art music and war: Ukrainian case 2022". *Musicologica Brunensia* 58, nr. 2 (2023): 193–204.
- Walfisz, Jonny. Meet the Ukrainian artist creating images of hope amongst the rubble of Kharkiv. *Euronews*, 2022-04-01. <https://www.euronews.com/culture/2022/04/01/meet-the-ukrainian-artist-creating-images-of-hope-amongst-the-rubble-of-kharkiv>.
- Watson, Robert P. *The Nazi Titanic: The incredible untold story of a doomed ship in World War II*. Da Capo Press, 2016.
- Wedebrand, Christoffer, och Herman Andersson. *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja – Översiktliga resultat från en enkätundersökning genomförd år 2022*, FOI-R--5450--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Welslau, Lea M., och Torsten J. Selck. "Geopolitics in the ESC: Comparing Russia's and Ukraine's use of cultural diplomacy in the Eurovision Song Contest". *New Perspectives* 32, nr. 1 (2024): 5–29.

11. Hörnsten och hägring – försvarsviljans dynamik i krig och fred

Ola Svenonius, Christoffer Wedebrand

Totalförsvaret bygger på att människor ställer upp och bidrar efter bästa förmåga, trots risker och umbäranden. Ett samhällsomfattande försvar har både sin största tillgång och sin största riskfaktor i beroendet av ett stort antal människor, med individuella förmågor, inställningar och bevekelsegrunder. Försvarsviljan är ett sätt för aktörer i totalförsvaret att diskutera detta deltagande. I detta kapitel diskuteras olika sätt att närma sig försvarsvilja som ett dynamiskt och kontextberoende koncept.

Ända sedan totalförsvarsplaneringen återupptogs 2015 har försvarsviljan betraktats som en hörnsten inom totalförsvaret. Den har givits allt större utrymme för varje ny försvarsproposition: fem omnämmanden 2015, sju omnämmanden 2020 och 28 omnämmanden 2024.¹ Antagandet har varit att försvaret av Sverige skulle rasa samman utan en stark försvarsvilja hos det svenska folket. Därför har det också ingått som ett politiskt beslutat mål för det civila försvaret att stärka försvarsviljan eller, som formuleringen nu lyder, att upprätthålla den.

Försvarsviljan är inte enbart kopplad till militär verksamhet, eller viljan att döda en fiende på slagfältet. Klart är dock att eftersom en hög försvarsvilja innebär starkare samhällelig motståndskraft så blir den en strategisk resurs för totalförsvaret. Således är det viktigt att försvarsviljan fortsätter att vara stark. Samtidigt är det viktigt att den inte blir ett luftslott eftersom det riskerar att slå tillbaka den dagen då försvarsviljan faktiskt måste omsättas i beteende.

Samtidigt framstår försvarsviljan också som något av en hägring. Den är svår att rama in rent begreppsligt och, bland annat just därför, svår att mäta. Försvarsviljan betraktas dessutom ofta som ganska flyktig, på så vis att den antas bero av och variera i takt med andra omständigheter. Bland dessa omständigheter finns den sociala sammanhållningen i det svenska samhället och vilket förtroende människor har för myndigheter, politiker och den svenska demokratin. Även samhällsviktiga verksamheter som livsmedels- och vattenförsörjning antas påverka försvarsviljan.² I detta senare fall framstår försvarsviljan som ett resultat av samhällets motståndskraft. Om de samhällsviktiga verksamheterna havererar så kollapsar också försvarsviljan. Hur ska vi tolka de här två ytterligheterna – ska vi betrakta försvarsviljan som en hörnsten i eller en hägring för totalförsvaret?

I detta kapitel diskuteras försvarsviljan utifrån både ett kritiskt och konstruktivt perspektiv. Ur detta perspektiv kan försvarsviljan betraktas som en hörnsten i totalförsvaret av stor strategisk betydelse, men den är förmodligen inte det enda viktiga. Att i för hög grad fokusera på bara försvarsviljan vore inte heller bra. Vi menar också att försvarsviljan bör betraktas som något av en hägring, eftersom det inte är självklart hur den bör förstås och mätas. Det finns flera sätt att gå till väga för att angripa försvarsviljan som ett studieobjekt, men inget av dem framstår som självklart bättre än något annat. De har alla sina för- och nackdelar.

¹ Prop. 2014/15:109; Prop. 2020/21:30; Prop. 2024/25:34.

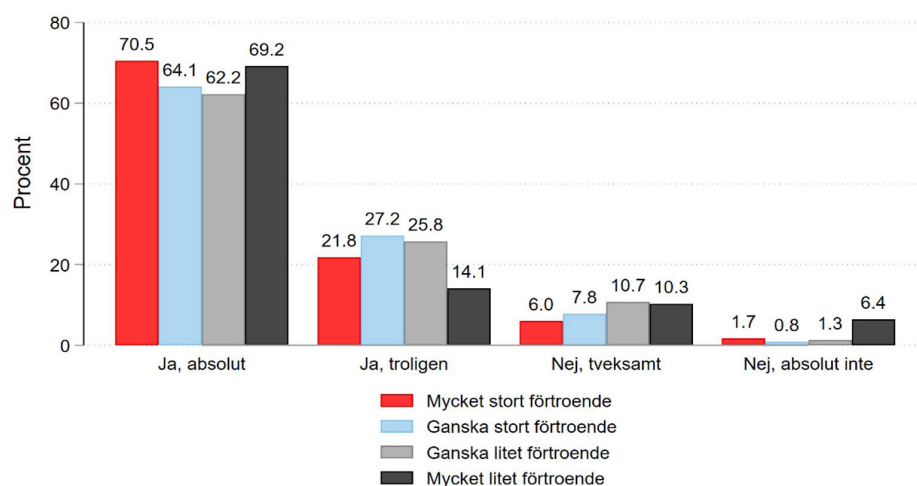
² Prop. 2024/25:34, 135.

I detta kapitel diskuteras försvarsviljan utifrån olika perspektiv, exempelvis försvarsvilja och sammanhållning, försvarsvilja som begrepp, dess beståndsdelar och hur vi kan mäta den, samt alternativa ansatser till att studera försvarsvilja. Vi avslutar med en kort diskussion om försvarsviljans roll i totalförsvaret. I stor utsträckning bygger kapitlet på studier genomförda vid FOI som vi, författarna, har genomfört tillsammans med kollegor.

Försvarsvilja och social sammanhållning

Ett exempel på hur osäker vår kunskap är om försvarsvilja gäller frågan om dess relation till den sociala sammanhållningen i samhället. Inom flera policytexter om totalförsvaret förutsätts försvarsviljan hänga samman bland annat med olika former av förtroende både människor emellan och för politiker och myndigheter, med totalförsvarets trovärdighet som sådan och med den svenska demokratin. Vad som måste förstås är att om åtgärder ska vidtas för att stärka eller upprätthålla försvarsviljan, så måste våra antaganden om vad som driver den vara välgrundade. Risker är annars att de åtgärder som vidtas saknar effekt, eller i värsta fall blir kontraproduktiva. Vi kan därför inte bara gissa hur det förhåller sig.³

År 2022 genomförde därför FOI en omfattande enkätundersökning tillsammans med Statistikmyndigheten SCB där försvarsviljan sattes i relation till variabler som hade att göra med människors tillfredsställelse med den svenska demokratin och deras förtroende för svenska myndigheter, politiker och totalförsvaret som sådant. Den bild som framträdde genom undersökningen var splittrad. De statistiskt signifikanta sambanden var förvånansvärt få givet hur det ofta talas och skrivs om försvarsviljan. Visst gick det att skönja vissa samband som var signifikanta rent statistiskt, men även dessa framstod inte som så relevanta eftersom skillnaden i försvarsvilja mellan de olika grupperna i undersökningen, även om de var statistiskt signifikanta, ändå var mycket små. För att få en känsla för studiens slutsatser går det att titta på nedanstående graf (Figur 11.1).



Figur 11.1. Förtroende myndigheter allmän försvarsvilja. Fråga: I ett sådant scenario, skulle du tycka att Sverige bör eller inte bör göra väpnat motstånd?

Källa: Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*, 44.

Figuren visar hur stora andelar av grupperna som tycker att Sverige bör göra väpnat motstånd i ett fiktivt scenario där Sverige har angripits militärt av ett annat land, beroende på vilken nivå av förtroende de har för svenska myndigheter. Som figuren visar, i staplarna längst till vänster, var försvarsviljan i denna mening nästan lika stark hos dem som menade sig

3 Avsnittet bygger väsentligen på Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*.

ha mycket stort (70,5 procent) respektive mycket litet förtroende för myndigheterna (69,2 procent). Däremellan föll de andra förtroendegrupperna. Det går alltså att dra slutsatsen att graden av förtroende för myndigheter inte är en påverkande faktor i viljan att göra väpnat motstånd.

Exakt hur förhållandena såg ut mellan de olika formerna av försvarsvilja och de olika måtten på ”sammanhållning” skiftade förstås från fall till fall i undersökningen. En gemensam nämnare var dock att det inte gick att se någon tydlig linjär relation, där exempelvis stigande förtroende i någon form också tydligt motsvarades av en allt starkare försvarsvilja. När alla variabler analyserades tillsammans kunde ändå några samband iakttas: även om förtroendet för myndigheter inte var en faktor, fanns det en annan faktor som var viktig. De som var mycket nöjda med den svenska demokratin hade en signifikant starkare allmän försvarsvilja jämfört med dem som inte var lika nöjda (74 respektive 48 procent).⁴

Däremot kunde inget samband iakttas mellan tillfredsställelsen med demokratin och viljan att ta en stridande roll i Sveriges försvar. Det omvända gällde för förtroendet för totalförsvaret. De som hade ett högt förtroende för totalförsvaret och trodde att Sverige har en mycket god beredskap att hantera ett militärt angrepp, var också mer villiga att själva ställa upp i en stridande roll än de som inte gjorde det. Sammantaget var alltså bilden något rörig. Ja, det finns en del samband, men nej, ofta går det inte att se de förväntade sambanden. Även de samband som går att se, är ganska svaga ur statistiskt perspektiv.

Det går alltså att fråga sig varför det så ofta förutsätts att försvarsviljan hänger nära samman med omständigheter som förtroende till myndigheter och demokrati. Det verkar inte som att det är så säkert. Kanske finns det snarare en önskan om att det ska vara fallet? Utan tvekan vore det önskvärt, eftersom försvarsviljan då skulle kunna stärkas helt enkelt genom att förbättra samhället. Verkligheten är dock vad den är och den ändrar sig inte utan vidare efter våra önskemål. Om vi verkligen vill bygga och skydda försvarsviljan måste vi ta utgångspunkt i denna mer komplicerade verklighet snarare än i våra önskemål.

Betydelse(r) av försvarsvilja

Historiskt har det aldrig funnits någon fullständig enighet kring försvarsviljans teoretiska betydelse, alltså vad begreppet egentligen innebär. Däremot verkar alla ha varit eniga om försvarsviljans praktiska betydelse, alltså att den är viktig. Vissa aspekter har varit vanligare än andra. Återkommande har försvarsviljan setts som en form av viljeinriktning. Den har också ansetts omfatta både individens egna handlingar, att på ett eller annat sätt ställa upp i totalförsvaret, och dennes åsikter om hur samhället mer i stort ska förhålla sig. Även andra aspekter har diskuterats, men de har inte varit lika dominerande.⁵

Mot bakgrund av en analys av de olika sätten att förstå försvarsvilja i Sverige under det kalla kriget formulerades ett definitionsförslag i en av FOI:s studier om försvarsvilja. Definitionen var inte tänkt att kunna användas i det praktiska arbetet med att stärka eller skydda försvarsviljan. Snarare syftade den till att spänna upp ett paraply som under sig rymmer mer konkreta och praktiskt användbara sätt att förstå försvarsviljan. Definitionsförslaget var följande: ”Att ha försvarsvilja är att i ett försvarsrelaterat syfte vara benägen till att handla eller tycka på vissa sätt”.⁶

Som synes är definitionen mycket vid och det var också poängen. Genom sin bredd avgränsar den inte försvarsvilja till bara vissa typer av handlingar där både militära och civila bidrag till totalförsvaret ryms eller lägen som att det går att tala om försvarsvilja både i fred, i krig, under ockupation och i andra situationer.

4 Ibid., 33.

5 Avsnittet bygger väsentligen på Wedebrand och Jonsson, *Försvarsvilja i teori och praktik*.

6 Ibid., 34.

För att inte bli så porös att den faller samman och blir meningslös tar definitionen ändå aktivt ställning för två saker. För det första, försvarsvilja är en fråga om både ”försvarsrelaterat syfte” och ”benägenhet”. Syftedimensionen innebär att en person måste drivas av en målsättning att bidra till försvaret av Sverige eller våra allierade vid ett angrepp, eller att bidra till vår försvarsförmåga innan angreppet äger rum. Benägenhetsaspekten betyder bland annat att det inte är en persons faktiska handlingar vid en viss tidpunkt som gör denne försvarsvillig genom att exempelvis följa en inkallelseorder till Försvarsmakten utan tendensen att säga sig vilja handla på detta sätt när det väl gäller.

Om försvarsviljan på detta sätt tolkas brett som en benägenhet, eller tendens, är det åtminstone teoretiskt möjligt att mäta den redan i fredstid. Om däremot försvarsvilja förstås smalt i termer av faktiskt beteende vore det väsentligt svårare att genomföra mätningar av den, eftersom en sådan förståelse av begreppet endast kan mätas i ett skarpt läge.

Givetvis bör vi inte stanna vid det generella definitionsförslaget ovan. I det praktiska arbetet krävs en mer jordnära förståelse av begreppet. Inspirerat av språkbruket från 1950- till 70-talet föreslogs följande konkretiseringar i form av tre försvarsviljetyper, vilka i sin tur kan brytas ned i fler underkategorier av försvarsvilja:

- Allmän försvarsvilja, som handlar om individens benägenhet att tycka att det egna landet bör göra motstånd om det utsätts för statlig antagonism, exempelvis genom att hävda sig med vapen vid ett militärt angrepp.
- Personlig försvarsvilja, som är individens benägenhet att ställa upp som personlig resurs inom en verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap och krig, exempelvis genom att delta i en väpnad motståndsrörelse eller omhänderta internflyktingar.
- Understödjande försvarsvilja, vilken utgörs av handlingar och åsikter som inte faller inom ramen för den personliga eller allmänna försvarsviljan, men som en individ likväl kan vara benägen till i syfte att bidra till det egna landets försvarsförmåga eller faktiska försvar mot en angripare, exempelvis en acceptans av höjda försvarsutgifter.

Det var denna mer finfördelade förståelse av försvarsviljan som låg till grund för de ovan beskrivna enkätundersökningar som genomfördes vid FOI tillsammans med SCB.

Rimligen går det inte att formulera en helt sann eller objektiv förståelse av försvarsvilja. Den existerar inte på samma påtagliga sätt som ett materiellt objekt i vår omgivning. Ingen definition bör heller vara för vid eller för snäv eller lida av interna motsägelser. Det viktigaste är förmodligen att definitionen hjälper totalförsvarsplaneringen framåt. Närmare bestämt bör den hjälpa oss att möta de behov inom totalförsvaret som gör att vi från första början intresserar oss för försvarsviljan. Tänkbara sådana behov är att människor före och under krig betar sig på ett sätt som stärker försvaret, eller att det uppfattas som legitimt att Sverige som land satsar pengar på att stärka försvarsförmågan och sedan också använder den om behovet uppstår.

Försvarsstödjande beteende

Förhoppningsvis har försvarsviljans teoretiska betydelse klarnat något av redogörelsen ovan. Vad betyder detta för den praktiska betydelsen av försvarsviljan? Det korta svaret är att vi behöver tänka mer nyanserat och besluten vara mer avvägda rörande vilka åtgärder som vidtas.⁷

I varje fall när det gäller den enskildes personliga bidrag till totalförsvaret, den personliga försvarsviljan, går det att fråga sig vad som spelar roll. Är det vad personen i fråga gör, eller är det att denne har vissa bestämda motiv för sitt handlande? Den akademiska forskningen om försvarsvilja söker att förklara den, genom att hitta dess bestämningsfaktorer så att

7 Avsnittet bygger väsentligen på Wedebrand och Jonsson, *Försvarsvilja i teori och praktik*.

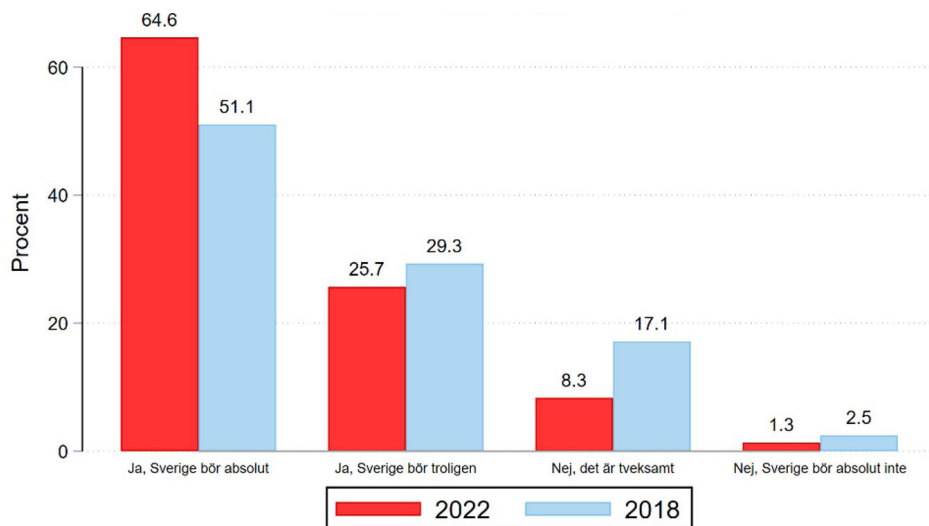
den kan förutses i framtiden. För totalförsvarets räkning är det verkligt viktiga hur någon handlar snarare än varför. I en krigssituation är det som stärker Sveriges försvarsförmåga i första hand om människors bidrar till försvaret eller inte. Detta har i FOI:s studier kallats *försvarsstödjande beteende*.

Att införa en distinktion mellan försvarsvilja och försvarsstödjande beteende är inte bara teoretiskt motiverat. Tvärtom får det avgörande praktiska följder. Om vi i stället fokuserar på försvarsstödjande beteende blir det tydligt att det kan finnas flera sorters ”viljor” som leder till ett och samma handlande. Låg försvarsvilja hos vissa delar av befolkningen behöver därför inte vara någon katastrof. Det kan finnas andra motiv som gör att dessa delar av befolkningen i ett skarpt läge ändå betar sig på ett sätt som stödjer försvaret, till exempel genom att fortsätta upprätthålla samhällsviktig verksamhet i höjd beredskap och krig.

Oavsett vilket motiv det rör sig om är viljedimensionen bara en pusselbit bland andra för att människor ska bete sig på önskvärt sätt. Därutöver finns en rad andra praktiska förutsättningar som behöver finnas på plats. Det kan röra sig om personlig kompetens och lämplighet i stort, tillgång till materiella resurser och andra möjliggörande omständigheter. Många av de uppgifter som behöver utföras inom totalförsvaret är högt kvalificerade och specialiserade. Flera befattningar är också sådana att de inte förekommer i stor utsträckning i det normala fredstida samhället.

Försvarsviljan som mätobjekt

Oavsett om försvarsviljan betraktas som en hörnsten eller en hägring är ett av det civila försvarets mål är att upprätthålla den.⁸ Det betyder att försvarsviljan måste kunna definieras och mätas, även om det som egentligen spelar roll är det försvarsstödjande beteendet. FOI har under flera år genomfört enkätundersökningar tillsammans med SCB, åren 2018, 2022 och nu senast 2025, med den totala befolkningen som målgrupp. I undersökningarna har frågor ställts om både allmän, personlig och understödjande försvarsvilja. Figur 11.2 visar svar om inställningen till Sveriges försvar i ett scenario där vi angrips militärt av främmande makt:⁹



Figur 11.2. Allmän försvarsvilja år 2018 och 2022. Fråga: I ett sådant scenario, skulle du tycka att Sverige bör eller inte bör göra väpnat motstånd?

Källa: Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*, 24.

⁸ Regeringen, "Mål för civilt försvar".

⁹ Avsnittet bygger väsentligen på Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*.

På frågorna om personlig försvarsvilja svarade vid 2022 års undersökning 48 procent att de vore (mycket eller ganska) villiga att själva delta i försvaret i en stridande roll och med fara för eget liv. 76 procent uppgav sig vara villiga att riskera livet i en icke-stridande roll, exempelvis genom att delta i räddningsinsatser inom drabbade områden. Hela 84 procent menade att de vore villiga att ställa upp om det inte behövde ske i en stridande roll och om det inte heller rådde fara för det egna livet. Dessutom svarade så gott som alla, 94–96 procent, att det är (mycket eller ganska) viktigt att Sverige har ett militärt respektive civilt försvar. Resultaten visar på oerhört höga siffror, Sveriges invånare framstår som synnerligen försvarsvänliga. Men på samma sätt som det finns olika slags försvarsviljor finns det givetvis också olika sätt att mäta dem.

I kalla krigets svenska psykologiska försvar mättes allmän försvarsvilja med en fråga där de svarande bara kunde ange ja eller nej på frågan om Sverige bör göra väpnat motstånd i händelse av krig.¹⁰ De kanske mest kända internationella mätningarna av försvarsvilja, är de som har utförts inom ramen för den så kallade World Values Survey. Där tillfrågas de svarande om de är beredda att kämpa för sitt land, svarsalternativen är även där ja eller nej.¹¹ I båda fallen framstår informationen som vi får ut av svaren på dessa frågor som onyanserad och lite osäker. Vad betyder svaren egentligen och hur kan vi jämföra ett ja från en 20-åring i Stockholm, en medelålders person i Spanien eller en pensionär i Sydafrika?

Alternativa frågeställningar

I FOI:s undersökningar har vi gradvis introducerat mer finkorniga mätmetoder, genom att formulera frågorna på sätt som gör det lättare för respondenterna att svara på mer nyanserade sätt.¹² Detta har skett bland annat genom att använda olika typer av scenarier för att skapa en bättre förståelse för den situation som åsyftas i enkätfrågorna. Som exempel mättes den personliga försvarsviljan i undersökningarna från 2018 och 2022 med frågor om villigheten att delta i Sveriges försvar i en stridande eller icke-stridande roll, med eller utan fara för det egna livet. Dessa frågor inramades dessutom av en kort berättelse, ett scenario, där det framgår att Sverige har attackerats av främmande makt, med allvarliga konsekvenser för samhället.

Trots den ökade tydligheten genom detta förfarande jämfört med de historiska mätningarna finns ändå möjligheten att respondenter som svarar på frågorna inte riktigt kan sätta sig in i vad till exempel en stridande roll innebär. Det skulle teoretiskt sett kunna vara allt från att möta fienden i en skyttegrav till att styra drönare på distans. Oklarheter och okunskap kring vad en stridande roll innebär skulle kunna resultera i för höga skattningar av försvarsviljan eller omvänt i för låga skattningar. Ett sätt att hantera detta kunde vara att ställa än mer specifika frågor som ger respondenterna andra svarsalternativ. Det kunde exempelvis röra sig om följande frågor:

A. Hur villig skulle du vara att, i en krigssituation, bidra till totalförsvaret ...

- ...som stridande soldat med direkt kontakt med fiendtliga styrkor?
- ...som strategisk eller operativ personal i Försvarsmakten med en icke-stridande roll, exempelvis i en ledningsstab?
- ...som strategisk eller operativ personal inom det civila försvaret, exempelvis i en civil ledningsstab eller i en kommunal krisorganisation?

10 Cancino Montesinos, Svenonius och Michélsen Forsgren, *Vem vill försvara landet?*

11 Inglehart, Puranen och Welzel, "Declining willingness to fight for one's country".

12 Se Jonsson och Wedebrand, *Svenskarnas försvarsvilja*; Andersson och Wedebrand, *Försvarsvilja och gemenskap*; Cancino Montesinos, Svenonius och Michélsen Forsgren, *Vem vill försvara landet?*

- ...i den kommunala krishanteringen på operativ nivå, exempelvis genom att sköta kontakter mellan företag och kommunen?
- ...direkt i den kommunala krishanteringen, exempelvis genom att leverera vatten till behövande, vård och omsorg eller att arbeta vid en trygghetspunkt?
- ...i den kommunala räddningstjänsten som brandman?
- ...i den privata sektorn som säkerhetsvakt, som kan innebära hantering av inbrott, sabotage eller påverkansförsök?
- ...som extrainsatt utryckningspersonal med viss risk för skador i samband med insatser nära fronten eller i utsatta områden?
- ...att fortsätta det jobb eller den verksamhet som du normalt utför under arbetstid?
- ...att omplaceras till en samhällsviktig verksamhet, exempelvis livsmedelsproduktion, äldreomsorg eller lokalvård?

Eller frågor som dessa:

B. Skulle det spela roll för din förmåga att bidra till totalförsvaret om du visste att eventuella hemmavarande barn eller andra vårdbehövande i ditt hushåll var i säkerhet?

- Ja, det skulle spela stor roll
- Ja, det skulle spela viss roll
- Nej, det skulle inte spela någon roll
- Inte aktuellt

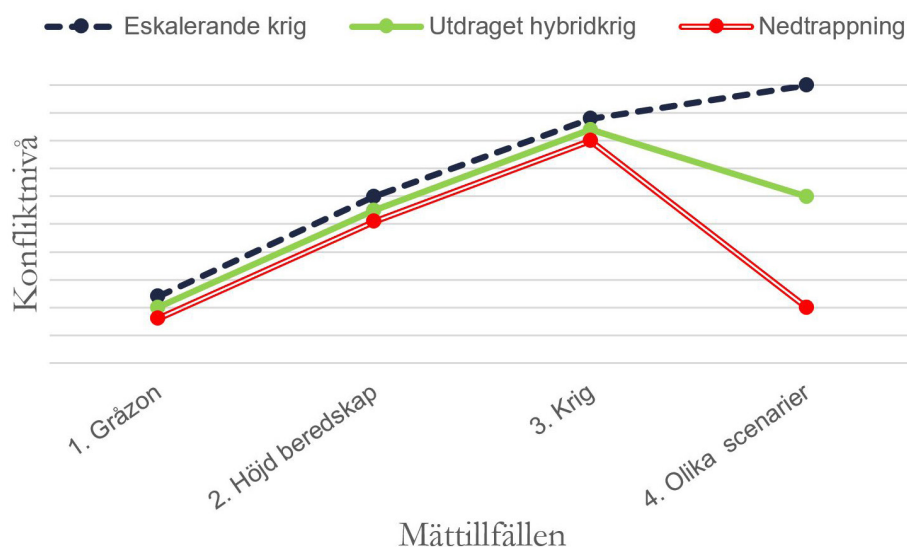
Alternativ A ger respondenten större frihet att välja mellan olika typer av bidrag till totalförsvaret, även inom den övergripande kategorin stridande roll. I övrigt fokuserar frågan på samma förståelse av försvarsvilja som de traditionella frågorna, alltså i form av villigheten att bidra till försvaret. I alternativ B efterfrågas hur de svarande skattar sitt eget framtida beteende utifrån möjligheten att samhällsviktiga funktioner, i detta fall barn- och äldreomsorg, kan tillhandahållas eller inte. Frågan utgår alltså från tänkbara förutsättningar för människor att göra verklighet av sin försvarsvilja, alltså att genomföra ett konkret försvarsstödjande beteende. I detta fall står inte försvarsviljan som sådan i fokus. Dessa alternativa sätt att mäta personlig försvarsvilja resulterar potentiellt sett i mer nyanserade svar, men de är också mer komplicerade än tidigare frågor. Det blir ofta en avvägning mellan enkelhet och precision, som så ofta i forskningssammanhang.

Scenarioexperiment

För att komma bortom avvägningen ovan togs ytterligare en ansats fram vid FOI 2023.¹³ Ovan handlade metodutvecklingen om att justera frågorna men hålla fast vid scenariot, här handlade det omvänt om att ändra scenariot men hålla kvar frågorna. Ansatsen fokuserar på individens vilja att bidra till totalförsvaret enligt de frågor som FOI hade ställt i tidigare undersökningar, men inom ramen för mer utförliga scenarioberättelser som dessutom utvecklar sig över tid. Respondenten får därmed chans att svara vid upprepade tillfällen, under nya premisser.

I denna experimentella ansats svarar respondenterna på en enkät varefter de introduceras till förslagsvis fyra scenarier i form av fiktiva nyhetsinslag som framställer olika stadier i ett krigsscenario i Sverige, enligt Figur 11.3. Detta sker under en serie mättillfällen med ungefär en veckas tid mellan varje tillfälle. I det sista steget i undersökningen ställs respondenterna inför tre olika scenarier, där varje person endast får se ett av de tre. Scenarierna skiljer sig åt i hur den fiktiva konflikten utvecklar sig. Antingen är det en utdragen konflikt liknande den som vi kan skönja i Ukraina idag, eller en övergång till ett lågintensivt hybridkrig där

13 Cancino Montecinos, Svenonius och Michélsen Forsgren, *Vem vill försvara landet?*



Figur 11.3. Scenario med ökande konfliktgrad i det alternativa mätförfarandet. Jämförelser mellan försvarsviljenivåer sker mellan tillfällena såväl som mellan de tre olika scenarierna i mättillfälle 4.

de kinetiska attackerna med drönare, robotar och liknande endast är ett mindre inslag i konflikten, eller, till sist, en nedtrappning med fredsförhandlingar. Försvarsviljan mäts genom enkätfrågor efter varje scenario. Det är de upprepade valen av vilket bidrag till totalförsvaret som respondenterna ser framför sig som tas som intäkt för försvarsviljan i denna mätmetod.

En ytterligare utveckling av denna ansats är att komplettera enkätens textformat med ljud och bild, som kan antas tilltala människor på ett mer omedelbart sätt. Genom att introducera visuella och auditiva stimuli kan vi som forskare simulera, eller i alla fall försöka komma närmare, en mer genuin reaktion hos respondenter och således göra en uppskattning av deras situerade försvarsvilja. Situerad betyder alltså i detta sammanhang att försvarsviljan inte är statisk utan kommer till uttryck i ett givet sammanhang. Den kan alltså ta sig olika uttryck beroende på sammanhanget och även utvecklas vartefter situationen förändrar sig.

Sammantaget skulle de alternativa sätten att undersöka försvarsviljan som har beskrivits ovan förhoppningsvis ge oss mer nyanserad kunskap om befolkningens motståndskraft och totalförsvarets förutsättningar. Det skulle på ett bra sätt komplettera de redan genomförda enkätundersökningarna. Dessa scenarioexperiment pågår i detta nu och resultaten kommer att publiceras under kommande år.

Forskning med största tänkbara samhällsrelevans

De nya metoder som har tagits fram vid FOI tar avstamp i den metodologiska kritik som redan tidigare formulerats av andra forskare. Den klassiska försvarsviljefrågan – ”Anser du att Sverige bör försvara sig även om utgången ter sig oviss?” – som fortfarande ställs till tusentals människor varje år, anses som problematisk. Vad exakt dessa mätningar mäter är svårt att säga, även om de såklart inte saknar mening. Försvarsviljan är ingenting som existerar statiskt, utan skiftar och ändras efter omständigheterna och beror av vilka frågor som ställs. Våra studier visar att nivån av försvarsvilja kan skifta dramatiskt beroende på vad som avses mer konkret, exempelvis om det handlar om att bidra i en stridande eller

icke-stridande roll. Det ligger även nära till hands att anta att försvarsviljan kan förändras beroende på det övergripande sammanhanget, alltså scenariot, och hur det utvecklas över tid.

Lösningen är att tänka lite annorlunda kring försvarsviljan. Vid FOI studerar vi den som ett dynamiskt, kontextkänsligt begrepp. Annorlunda uttryckt bör försvarsviljan ses som ett situerat fenomen. De ansatser som beskrivs här kan ge oss mer kontextkänsliga svar på försvarsviljans problematik. Den löser emellertid inte alla problem. Försvarsviljan är, med andra ord, fortsatt både en hörnsten och en hägring i totalförsvaret.

Ola Svenonius, fil. dr., är forskningsledare med inriktning mot säkerhetspolitik, psykologiskt försvar och informationsmiljö.

Christoffer Wedebrand är analytiker med inriktning mot civil beredskap. Hans arbete har fokuserat på försörjningsberedskap, vårdlandsstöd och psykologiskt försvar.

Referenser

- Andersson, Herman, och Christoffer Wedebrand. *Försvarsvilja och gemenskap – Om betydelsen av förtroende och demokrati för försvarsviljan*, FOI-R--5608--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Cancino Montesinos, Sebastian, Ola Svenonius och Miranda Michélsen Forsgren. *Vem vill försvara landet? – En scenariobaserad ansats till studiet av försvarsvilja*, FOI-R--5428--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Inglehart, Ronald F, Bi Puranen och Christian Welzel. "Declining willingness to fight for one's country: The individual-level basis of the long peace". *Journal of Peace Research* 52, nr. 4 (2015): 418–34.
- Jonsson, Daniel K., och Christoffer Wedebrand. *Svenskarnas försvarsvilja*, FOI-R--5206--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. Regeringskansliet, 2015.
- Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025. Regeringskansliet, 2020.
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030. Regeringskansliet, 2024.
- Regeringen. "Mål för civilt försvar". Hämtad 2025-12-01. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/civilt-forsvar/mal-for-civilt-forsvar/>.
- Wedebrand, Christoffer, och Daniel K. Jonsson. *Försvarsvilja i teori och praktik – Om försvarsviljans betydelse*, FOI-R--5155--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2021.

12. Beredskap genom avtal? Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret

Maria Hoff Rudhult, Carl Marklund

Näringslivet är en grundpelare i totalförsvaret, då många samhällsviktiga verksamheter drivs av privata aktörer. För att stärka Sveriges motståndskraft krävs ett välfungerande samarbete mellan företag, civila myndigheter och det militära försvaret – inte minst i kris och krig. Kapitlet belyser hur detta samarbete kan byggas upp redan i fredstid, med särskilt fokus på upphandling som styrmedel.

Näringslivet utgör en central del av totalförsvarets samlade förmåga. Privata aktörer bedriver flera samhällsviktiga verksamheter i fred och ett välutvecklat samarbete mellan privat och offentlig sektor är en förutsättning för samhällets beredskap inför kris och krig. Det finns dock flera utmaningar för privat-offentlig samverkan i en totalförsvarskontext. Utmaningarna handlar inte enbart om förhållandet mellan stat och marknad respektive privata och offentliga aktörer i allmänhet i form av privat-offentliga relationer. De grundar sig även i relationen mellan det militära försvaret och det övriga samhället, det vill säga civil-militär samverkan vad gäller planering och resursutnyttjande utmed hela konfliktskalan. Detta är inte minst tydligt inom samhällets och totalförsvarets försörjningsberedskap och ekonomiska försvar, där civila och militära behov måste vägas mot varandra i olika situationer och planeras för i fredstid.¹

Relationerna mellan offentliga och privata aktörer har organiserats på olika sätt över tid. Svenska företag har historiskt spelat en avgörande roll för svensk försörjningsberedskap, bland annat genom mer långtgående planläggning i form av krigsviktiga företag, så kallade k-företag.² I dagens system är upphandling, som huvudsakligen regleras genom ett antal upphandlingslagar, det främsta verktyget för att forma och säkerställa privat-offentliga relationer i fred. I denna studie problematiserar vi ett antal aktuella förslag vad gäller formerna för privat-offentliga relationer inom det svenska totalförsvaret med fokus på samverkan och avtal respektive konkurrens och komplementaritet mellan civila och militära parter.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har nyligen levererat två delbetänkanden och ett slutbetänkande där förutsättningar och former för relationerna mellan det privata och det offentliga i en totalförsvarskontext analyseras ingående.³ Med utgångspunkt i utredningens slutbetänkande *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap* (SOU 2025:68) diskuteras i det följande på vilka sätt näringslivet kan integreras i ett modernt svenskt totalförsvar, vilka utmaningar och möjligheter som uppstår samt vilka strategier som möjligen skulle kunna utvecklas för att främja ett samordnat totalförsvar.⁴ Utifrån förslagen i SOU 2025:68 om försörjningsberedskapsavtal (så kallade f-avtal) respektive en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB) analyseras

¹ Detta kapitel har tidigare publicerats som ett FOI Memo: Hoff Rudhult och Marklund, *Beredskap genom avtal? Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret* (mindre justeringar har gjorts i jämförelse med ursprungspublikationen).

² Malmberg, Ottosson, Eriksson och Jansson, *The role of industry in Sweden's total defence*.

³ Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08); SOU 2023:11; SOU 2024:19; SOU 2025:68.

⁴ SOU 2025:68, 26.

upphandlingssystemets för- och nackdelar,⁵ dels utifrån relevant forskning kring upphandling på ett antal andra områden, dels utifrån intervjuer och remisser kring dessa förslag.⁶ Avslutningsvis diskuteras de aktuella förslagen i förhållande till alternativa former för privat-offentliga relationer.

Upphandlingssystemet och nya samverkansformer

Försörjningen av totalförsvarets civila och militära delar är en helt central förutsättning för uppbyggnaden av Sveriges motståndskraft. Beredskapsförordningen stadgar exempelvis att beredskapsansvariga myndigheter ska verka för samverkan med näringslivet.⁷ Under de senaste åren har en rad regeringsuppdrag tillkommit med fokus på näringslivets roll i totalförsvaret och samverkan mellan offentliga och privata aktörer på beredskapsområdet.⁸ Mot bakgrund av denna insikt utsågs den 27 juni 2024 en nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret för att stödja återuppbyggandet av svensk försörjningsberedskap respektive näringslivets beredskapsplanering.⁹ Redan på ett tidigt stadium i rådgivarens arbete utpekades tillämpningen av upphandlingsregler i försörjningsberedskapen som ett avgörande centralt ”hinder” för såväl återuppbyggandet av svensk försörjningsberedskap som näringslivets beredskapsplanering.¹⁰ Även tilläggsdirektivet till utredningen om näringslivets försörjningsberedskap pekar på samma problematik och betonar vikten av att avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap ska ingås för att skapa en ”effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster”.¹¹ Utvecklingen aktualiserar frågor om bland annat de lösningar som presenteras i termer av ansvarsfördelning, incitamentsstrukturer och styrning mellan offentlig och privat sektor.¹²

I Sverige ser relationen mellan det offentliga och det privata annorlunda ut än i många andra länder. Tidigare kännetecknades Sverige av en välfärdsmodell som i huvudsak organiserades av den offentliga sektorn och finansierades av skattemedel. En hög grad av samordning mellan organiserade samhällsintressen präglade den politiska processen liksom samhällsplaneringen i stort, ett förhållande som i forskningen ofta har analyserats i termer av korporatism.¹³ Viktiga samhällsfunktioner tillgodosågs genom affärsdrivande verk och statsägda företag – vissa med monopolställning – vilka idag, med få undantag, har antingen avvecklats eller avyttrats. Över tid har den ”svenska modellen” delvis förändrats och Sverige har nu en högre andel privata aktörer inom den offentligt finansierade välfärden, inte minst i form av skolkoncerner och vårdbolag, i jämförelse med flertalet andra EU-länder.¹⁴ Konkurrens har införts som styrmedel inom en rad områden genom det omfattande upphandlingsregelverk

5 Övriga frågor som undersöks i utredningen gäller 1) varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet; 2) kol, olja och naturgas; respektive 3) ett utökad uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE).

6 Inhämtningen och analysen som ligger till grund för föreliggande text är till största delen utförd inom ramen för delprojektet ”Utveckling av koncept för civil-militär samverkan i ett modernt totalförsvaret” inom SABEK. Se också KN2025/01284.

7 Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, § 24.

8 SOU 2019:51; SOU 2021:19; SOU 2022:24; SOU 2023:50; SOU 2024:8. De två förstnämnda utredningarna resulterade i Prop. 2022/23:45.

9 Dir. 2024:65.

10 *Dagens Industri*, ”Öka förståelsen för inköpsens roll i totalförsvaret”.

11 Dir. 2024:70.

12 Indén och Olsson, *Avtalad beredskap*.

13 Lewin, *Samhället och de organiserade intressena*; Rothstein och Bergström, *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*; Karlsson, *Samverkan eller korporatism*.

14 Blomqvist och Rothstein, *Välfärdsstatens nya ansikte*; Svallfors och Tyllström, ”Resilient privatization”.

som tillkom under 1990-talet.¹⁵ Upphandlingens centrala roll i offentlig verksamhet har förstärkts som en direkt följd av de marknadsreformer vilka har genomförts inom den svenska offentliga sektorn sedan 1990-talet. Genom konkurrensutsättning och privatisering har upphandling blivit det huvudsakliga verktyget för att organisera och styra stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen.¹⁶

Syftet med reformerna har varit att öka effektiviteten, transparensen och valfriheten. Reformerna har också lett till en förändrad styrningslogik där offentliga aktörer i allt högre grad agerar i enlighet med den så kallade beställar-utförarmodellen, d.v.s. som uppdragsgivare på en marknad snarare än som faktiska utförare.¹⁷ Detta har lett till dels att ett flertal av de funktioner som tidigare utfördes inom det offentliga idag anskaffas från näringslivet, dels att en yrkeskategori av upphandlingsprofessionella har bildats, med specifik kompetens att ombesörja upphandling i enlighet med rådande lagstiftning och standarder.¹⁸ Konsekvensen av dessa förändringar är att förhållandet mellan stat och näringsliv i många fall formaliseras genom upphandlingskontrakt, vilket påverkar ansvarsfördelning, flexibilitet och förutsättningar för långsiktiga relationer.

I en totalförsvarskontext innebär utvecklingen att offentliga aktörer i högre grad än tidigare är beroende av marknadsaktörer för att säkerställa samhällsviktiga verksamheter (se även kapitel 3, om branscher i beredskap). Företag levererar inte bara varor och tjänster av direkt betydelse för Försvarsmakten utan även för upprätthållandet av försörjningsberedskap och samhällsviktig verksamhet inom de tolv beredskapssektorerna.¹⁹ Under Covid-19-pandemin blottades exempelvis brister vad gäller upphandlingssystemets förmåga att snabbt svara upp mot såväl störningar i ordinarie försörjningskedjor som föränderliga samhällsbehov, särskilt genom svårigheter att snabbt säkra skyddsutrustning och laboratoriekapacitet på en överbelastad marknad.²⁰ Granskningar har påvisat att upphandlingssystemets tröghet, avsaknaden av förhandsavtal och oklara ansvarsförhållanden försvårade snabba och samordnade insatser, utöver det faktum att såväl privata som offentliga aktörer normalt – och på goda grunder, givet lönsamhetskrav – i allmänhet optimerar sin verksamhet utifrån en logik om ”just-in-time”, snarare än ”just-in-case”.²¹

Avtal och samverkan

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap konstaterar att det finns ett behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag. Bedömningen bygger på antagandet att näringslivets deltagande i planeringen av försörjningen behöver öka. Samtidigt konstaterar utredningen att det inte är någonting nytt att integrera företag i

15 Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet; Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna; och Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner; se även diskussion i Sundén, *Forskning om offentlig upphandling*.

16 Ek Österberg, *Styra upphandling och styra med upphandling*, 21–3.

17 Brorström och Solli, *Beställarutförar-modellen*.

18 Hood, ”A public management for all seasons?”; Andersson, Erlandsson och Sundström, *Marknadsstaten*.

19 Sveriges tolv beredskapssektorer inkluderar Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen), Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket), Ordning och säkerhet (Polismyndigheten), Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (Myndigheten för civilt försvar), Transporter (Trafikverket), Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan), Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen), Energiförsörjning (Energimyndigheten), Finansiella tjänster (Finansinspektionen), Försörjning av grunddata (Skatteverket), Industri, byggande och handel (Tillväxtverket) samt Utrikeshandel (Kommerskollegium).

20 Brommesson, ”Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021”.

21 Wedebrand, Reichel och Stenérus Dover, *Omställningar under coronapandemin*; SOU 2022:10; Riksrevisionsverket, *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*.

försvaret av Sverige. Men när vi nu behöver återuppta samarbetet med näringslivet konstaterar utredningen att ett nytt system behöver anpassas till dagens samhälle.²²

Förutsättningarna för samarbete mellan offentliga och privata aktörer ser nämligen annorlunda ut idag jämfört med tidigare. Det är inte bara de tre senaste decenniernas avregleringar och förändringar på de globala marknaderna som påverkar relationen mellan offentliga och privata aktörer. Sverige var vid denna tid inte medlem i varken EU eller Nato. Internationaliseringen av det svenska näringslivet, beroendet av globala värdekedjor, utländsk arbetskraft och expertis samt graden av utländska investeringar och utländskt ägande har ökat markant under de senaste trettio åren. Militär och civil forskning, teknik och tillämpning överlappar och frågor om integritet och sekretess har blivit än mer svårreglerade i det globala informationssamhället. Även förändrade hot och risker, exempelvis i form av gräzonsproblematik och hybridkrigföring,²³ förskjuter i viss mån gränsdragningen mellan krig och fred och får konsekvenser för vad som behöver göras och vem som bör göra vad i den civil-militära gränsytan.²⁴

Utredningen anför att ett system och en strukturerad modell bör tillkomma för att identifiera vilka avtal som bör ingås och mellan vilka parter. Målsättningen är att möjliggöra för företagen att fortsätta leverera enligt sina (genom upphandling tilldelade) kontrakt och enligt marknadsmässiga principer även i krig. Utredningen föreslår därför att en tvingande lagstiftning bör föreskrivas om skyldigheter för företag i beredskapshänseende – en försörjningsberedskapslag. Denna lagstiftning kan dock kombineras med frivilliga avtal, vilket utredningen har koncentrerat sig på att undersöka. När det gäller avtal bör huvuddelen av de avtalen som tecknas ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning. Däremot föreslår utredningen att upphandlingslagarna ska kompletteras med ett krav att beakta gällande försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med företag.²⁵

För avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler, eller som inte omfattas av EU-rätten (artikel 346), föreslås att försörjningsberedskapsavtal, så kallade f-avtal,²⁶ ska kunna slutas avseende verksamhet som syftar till att upprätthålla försörjning av varor och tjänster vilka är nödvändiga för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska också finnas risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses. Förslaget ska ses mot bakgrund av att utredningen bedömer att det inte finns förutsättningar att återinföra det tidigare systemet med k-företag eftersom systemet härrör från en annan samhällelig och rättslig kontext jämfört med idag. Systemet får inte stå i strid med EU-rätten och det måste bygga på proportionalitet.²⁷ Tillämpningen får inte heller strida mot förbudet mot diskriminering, och inte vara konkurrensbegränsande eller resultera i missbruk av dominerande ställning. Det får inte heller strida mot statsstödsreglerna. Utredningen anser visserligen att de föreslagna f-avtalen inte kommer att strida mot EU-rätten, men diskuterar ändå ifall f-avtalen utgör exempel på upphandling eller snarare ska betraktas som former av anskaffning, ett begrepp som saknar entydig juridisk definition.²⁸

22 SOU 2025:68, 94.

23 Weissmann, Nilsson, Palmertz och Thunholm, *Hybrid Warfare*; Jonsson, Eriksson, Ingemarsdotter, Rosbach och Wedebrand, *Gräzonslägen i krig och fred*.

24 RiR, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*.

25 SOU 2025:68, 323ff.

26 Även kallade försörjningsavtal.

27 Artikel 346 (1) a FEUF anger att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Vidare stadgas i artikel 346 (1) b FEUF att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Utredningen tolkar rättsläget som att "[d]et saknas bestämmelser i fördragen som skulle hindra en nationell ordning som syftar till att trygga Sveriges försörjningsberedskap", även om skrivningarna i FEUF tydligt avser försörjningen av krigsmateriel och dylikt och därmed inte omfattar all totalförsvarsrelevant försörjningsberedskap. SOU 2025:68, 153.

28 SOU 2025:68, 164.

Avtalen ska enligt utredningen lämpligast ingås av beredskapsmyndigheterna och totalförsvarsmyndigheterna samt Regeringskansliet. Vidare anser utredningen att kommuner och regioner inte bör vara offentlig avtalspart i f-avtal.²⁹ För att skapa en överblick över de avtal som har slutits ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, från och med 1 januari 2026 Myndigheten för civilt försvar, MCF) bland annat ansvara för att föra register över dessa försörjningsberedskapsavtal och regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom såväl det civila som det militära försvaret. Myndigheten ska även, på förfrågan från såväl offentliga som privata aktörer, bistå med bedömningar över lämpliga prioriteringar och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott.

Utredningen konstaterar att ”avtal har ett antal inneboende svagheter i försörjningshänseende” då avtalsrätten inrymmer friskrivningsklausuler om force majeure som är tillämpliga vid olika störningar till följd av onormala eller oförutsedda händelser som exempelvis naturkatastrofer, statliga ingripanden, krig, arbetskonflikt och liknande.³⁰ Det är just i sådana sammanhang som försörjningsberedskap rimligen måste säkras, vilket utredningen lämnar utan vidare kommentar. I annat sammanhang resonerar utredningen om incitament för företag att sluta f-avtal och konstaterar att kommersiella aktörer rimligen kommer att ha ett intresse av att kontinuitetsplanera för sin verksamhet även under kris och krig, även om de tilltänkta f-avtalen inte skulle medföra undantag från fullmaktslagstiftningen.³¹ Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa fredstida åtaganden med syfte att säkra företagets verksamhet och samhällets försörjning i krig skulle kunna komplettera, snarare än konkurrera, med företagets vinstlogik. Utredningens författare noterar detta och har i den mediala debatten pekat mot behovet av tvingande lagstiftning för att komplettera förslaget om frivilliga f-avtal.³² I en portalparagraf skriver utredningen sammanfattningsvis att ”en kombination mellan avtal och tvingande lagstiftning är den mest effektiva, enhetliga, förutsebara och långsiktiga lösningen för att stärka samhällets försörjningsberedskap”, men konstaterar att frågan om en sådan ”ny samlad försörjningsberedskapslag” inte har rymts inom uppdraget utan måste utredas av regeringen framöver.³³

Vidare konstaterar utredningen att det inte går att fastslå en statisk modell för samverkan. I stället är samverkan med näringslivet sektorsspecifikt och bör således utarbetas av sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Det finns idag exempel på sådan samverkan,³⁴ i form av bland annat Näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap som inrättades i mars 2023. Näringslivsrådets syfte är ”att öka kunskapen hos deltagarna om tvärssektoriella frågor och om de olika förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten, till exempel genom att utbyta lägesinformation med varandra”. Under ordförandeskap av ministern för civilt försvar samlar rådet även försvarsministern, energi- och näringsministern samt landsbygdsministern tillsammans med representanter för olika arbetsmarknads- och branschorganisationer.³⁵ I den nationella strategin för försörjningsberedskap som överlämnades till regeringen den 3 november 2025 utpekas en ökad integrering av näringslivet i den civila beredskapsstrukturen via formella forum,

29 Ibid., 123ff.

30 Ibid., 194.

31 Fullmaktslagstiftningen är underordnad regeringsformen (RF), men ger regeringen och myndigheterna ökade befogenheter att agera snabbt och effektivt under tider av höjd beredskap (krig eller krigsfara). Beredskapslagarna (så kallade fullmaktslagar) aktiveras genom beslut av regeringen när exceptionella förhållanden råder.

32 Henriksson och Malmberg, ”Tvingande lagstiftning för företagen krävs”.

33 SOU 2025:68, 97.

34 Nationella Telesamverkansgruppen (NTSG), Finansiella sektorns privatoffentliga samverkan (FSPOS), Samrådsgruppen för beredskapsplanering inom livsmedel (SKAL), Beredskapssektorn Transporters privatoffentliga samverkan (BT POS).

35 Organisationerna i fråga är Almega, Byggföretagen, Energiföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Lif, LO, SACO, SOFF, Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Transportföretagen, TCO och Teknikföretagen. Förslaget om rådets inrättande initierades i SOU 2019:51; se även Försvarsdepartementet, ”Första mötet i det tvärssektoriella näringslivsrådet för totalförsvar”.

gemensamma analyser, övningar och informationsutbyten som en förutsättning för ett fungerande och motståndskraftigt totalförsvaret.³⁶

Avtal och samverkan kan här betraktas som komplement där samverkan är tänkt att skapa de relationella och kommunikativa förutsättningarna för gemensam förståelse, medan avtalet formaliserar relationen genom kravställningar och åtaganden.

En modern byggnads- och reparationsberedskap

Samhällets resiliens och självläkande förmåga är en kritisk resurs och en överlevnadsfråga i händelse av såväl kris som krig, vilket inte minst erfarenheter från Ukraina har visat.³⁷ Här finns en grundläggande utmaning vad gäller civil-militär samverkan med avseende på komplementaritet och konkurrens rörande begränsade samhälleliga resurser, funktioner och förmågor. Förhållandet mellan komplementaritet och konkurrens löstes i det tidigare svenska totalförsvaret genom uppbyggnaden av en omfattande organisation för civilt försvar vilken avsågs kunna mobiliseras parallellt med det militära försvaret som ett slags ryggrad i totalförsvaret. Detta kompletterades med ett system för byggnads- och reparationsberedskap (BRB) vilken i sin tur sorterades under beredskapslagstiftningen och leddes av Försvarmakten. På central nivå tecknades avtal med byggbranschens organisationer.³⁸

Även när det gäller byggnads- och reparationsberedskapen betonar Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap att det inte är möjligt att återinföra den modell som upphörde att gälla 2007. Anledningarna som anges är flera: De största huvudentreprenörerna som tidigare ansvarade för den övergripande samverkan med berörda myndigheter anlitar idag underentreprenörer i en mycket större utsträckning än tidigare. Det har även blivit vanligare att anlita större konsultbyråer för olika delar av byggnads- och anläggningsprojekt. Vidare tillhandahålls maskiner, verktyg och annan nödvändig utrustning genom uthyrning. Försvarmakten har idag inte heller någon egen förstärkning för byggnads- och reparationsberedskap av det slag som fanns när Sverige upprätthöll ett invasionsförsvar. Utvecklingen av regelverken har medfört att branschorganisationer inte längre kan teckna avtal med offentliga aktörer för enskilda företags räkning. Samtidigt försvårar konkurrens- och upphandlingslagstiftningen för statliga myndigheter att utse ett fåtal stora entreprenörer som ansvariga för större bygg- och reparationsinsatser.³⁹

På grund av dagens beredskapsstruktur, de regelverk som styr företagens vardag samt omvärldens utveckling kan alltså den tidigare modellen inte återinföras. Utredningen föreslår därför att en modern BRB ska bygga på strukturer och processer som redan används inom det civila försvaret och krisberedskapen. I tillägg till ansvarsprincipen⁴⁰ utgår utredningen från kompetensprincipen⁴¹ i bedömningen om vem som ska ansvara för vilka uppgifter inom byggnads- och reparationsberedskapen:

Enligt kompetensprincipen bör kompetenser återfinnas där de mest naturligt hör hemma. Om en ny uppgift ska införas och om valet av vem som ska få den står mellan flera aktörer, bör det särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör. Om det hos en aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för uppgiften, direkt eller indirekt, talar detta för att det finns effektivitetsvinster att hämta med att denna aktör får uppgiften. Det kan både handla om en förstärkning av befintliga kompetenser eller att helt nya kompetenser byggs upp i ett befintligt sammanhang med relevans för uppgiften.⁴²

36 Fö 2024:02.

37 MSB, *Erfarenheter från Ukraina*; Ekström, *Kunskapsöversikt*.

38 Försvarmakten, *Byggnads- och reparationsberedskapen*.

39 SOU 2025:68, 221ff.

40 Ansvarsprincipen innebär i huvudsak att den aktör som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation.

41 För kompetensprincipen, se SOU 2023:50, 170ff.

42 SOU 2025:68, 25.

Utgångspunkten är att de aktörer som ansvarar för verksamheter i fredstid även ska säkerställa att dessa kan upprätthållas vid kris och krig. Därmed är det de offentliga eller privata aktörer som behöver byggnads- och reparationsinsatser som själva ska ingå avtal om dessa leveranser. Utredningen föreslår utifrån detta resonemang att Boverket, Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ges, inom respektive ansvarsområde, ett sektors- och geografiskt övergripande ansvar att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. Beredskapsmyndigheter behöver tillföras särskilda resurser och stödjas av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap (BRB-kansli) som ska placeras inom Tillväxtverket. Tillväxtverket ska även inleda samverkan med berörda företag och branschorganisationer. Kommersiella aktörer ska stå för huvuddelen av den verksamhet som här aktualiseras.⁴³

Vidare föreslås att berörda myndigheter, kommuner, regioner, länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser ska tillföras resurser för att bygga upp förmåga på området. Här bör enligt utredningen Boverket ges i uppdrag att utreda behovet av personalförstärkning. Utredningen föreslår även att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras. Tanken är alltså inte att berörda myndigheter ska ha huvudansvaret för att specifika byggnads- och reparationsinsatser genomförs vid behov, utan att den moderna BRB ska implementeras genom att beredskapsmyndigheter och andra så kallade f-avtalsmyndigheter tecknar försörjningsberedskapsavtal på området. Utredningen föreslår även att avtal kan slutas med frivilliga som förstärkningsresurs för BRB.⁴⁴

Utredningen har här tagit fasta på ett redan erkänt behov inom den svenska byggbranschen för en nationell inventering av entreprenadmaskiner och traktorer. Branschen har sedan länge haft problem med stölder och bedrägerier som underlättas av att det hitintills saknas ett nationellt register för dessa maskiner. Branschen har själv tagit initiativ till att upprätta ett sådant register som nu alltså kompletterar snarare än konkurrerar med branschens fredstida behov och samtidigt väntas stärka sektorns möjligheter att stödja övriga delar av totalförsvaret.⁴⁵

Diskussion

Sverige står inför ett förändrat säkerhetspolitiskt läge som präglas av ökade geopolitiska spänningar såväl globalt som i närområdet. I detta sammanhang har återbyggnaden av det svenska totalförsvaret i syfte att stärka den samlade militära och civila försvarsförmågan åter aktualiserats. En grundläggande del i detta arbete är att skapa en helhet där alla delar av samhället bidrar till totalförsvarets civila och militära delar, inklusive det privata näringslivet.

Näringslivets roll inom ramen för totalförsvaret idag och därmed relationen mellan offentliga och privata aktörer formas således mot bakgrund av en uppsättning olika typer av hot och risker, något som bland annat får konsekvenser för synen på och fördelningen av ansvar. Utgångspunkten för vår analys är att samverkan respektive avtal är två olika former av relation. Samverkan karaktäriseras ofta som ett sätt att arbeta tillsammans, gemensamma plattformar, dialog samt diskussion som till stor del bygger på frivillighet och som ofta berör frågor av konkurrensneutral art. Avtal utgör en juridiskt bindande överenskommelse som definierar rättigheter och skyldigheter.

⁴³ Ibid., 338.

⁴⁴ Ibid., 258ff.

⁴⁵ Sveriges Radio, "Nytt register viktigt vid krig"; Sveriges Radio, "Nytt register för maskinfordon".

Vikten av förtroende är ett exempel på en återkommande aspekt som har lyfts i diskussionerna – en aspekt som kan vara svår att omhänderta inom ramen för ett avtal och som därför rimligtvis behöver byggas upp i samverkan. Ett förtroendeskapande komplement till de föreslagna avtalen skulle kunna vara de privat-offentliga samverkansformerna inom de olika beredskapssektorerna som den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret presenterade i sitt förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap den 3 november 2025.⁴⁶

Förslagen om privat-offentliga samverkansformer återskapar de förtroendekanaler och -plattformar som totalförsvarets tidigare korporativa struktur inrymde. En samlad lägesbild och säkrade informationskanaler är naturligtvis en grundförutsättning för all form av civil-militär samverkan. Utbildning och övning är andra förutsättningar. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen förutsätter dock att näringslivets resurser i ökande grad ska utnyttjas för att säkra totalförsvarets liksom hela samhällets försörjningsberedskap. Utredningens konstaterande att den tidigare modellen med k-företag knappast kan vara tillämplig i dagens läge matchas inte av en motsvarande analys av huruvida avtal utgör den enda eller bästa vägen att uppnå samverkan, trots de svagheter utredningen själv noterar vad gäller avtalslösningen. Det är i det sammanhanget värt att uppmärksamma att andra former för konkret samverkan än enbart avtal och samverkansformer skulle kunna undersökas. Exempelvis kan nämnas samriskföretag, samarbetsbolag eller konsortium (joint ventures), statligt ägande, stiftelser samt möjligen – på vissa områden – kommunala bolag.

En viktig problematik berör frågan om sekretess. Våra intervjuer med näringslivsorganisationer och företrädare för enskilda företag vittnar om att den främsta anledningen till svårigheter att etablera långsiktig samverkan på avtalsbasis rör just svårigheten att dela information om kravställningar och faktiska behov på den militära sidan. En annan kritisk fråga gäller frivillighet kontra tvång. Utredningen antar att det ligger i de privata aktörernas eget intresse att ingå f-avtal. Det förblir dock oklart i vilken utsträckning kommersiella aktörer kan väntas se dessa fördelar om det inte kompletteras med exempelvis en översyn av befintlig lagstiftning kring krigsförsäkringar respektive beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier. Offentlig upphandling är ett väletablerat instrument för att tillgodose samhällets behov på etablerade marknader. Det är mer komplicerat i lägen där det inte redan finns väletablerade kommersiella intressen (såsom ny teknik och försvarsinnovation) eller där fredstida investeringar krävs för att möta väntade behov i kris eller krig.

Förslagen som tas upp till diskussion i denna text befinner sig alltså under beredning. De kommer sannolikt att kompletteras med ytterligare policyförslag i takt med att det civila försvaret byggs upp på nytt. De aktuella förslagen är dock värda att studera eftersom de ger en direkt inblick i det civila försvarets återuppbyggnad i realtid och tydligt påvisar ett antal föreställningar, spänningar och kritiska avvägningar i organisation och styrning av privat-offentliga relationer inom totalförsvarsområdet idag. Det handlar om spänningen mellan behovet av 1) planering i fred kontra flexibilitet i kris och krig; 2) kunskap om målen kontra säkerhet kring medlen; och 3) samhällsviktig verksamhet kontra militär förmåga. De aktuella förslagen bygger i stor utsträckning på ett pragmatiskt förhållningssätt till rådande svensk samhällsordning, lagstiftning och resursbas. Samtidigt tycks dagens diskussioner och föreslagna åtgärder till viss del vila på antaganden om ett fortsatt normalläge, en stabilitet som inte längre kan tas för given i en alltmer osäker omvärld. Problembilden är tydlig men de lösningar som föreslås provas inte fullt ut mot det nya lägets krav på uthållighet och motståndskraft.

46 Fö 2024:02, 38.

En fråga som aktualiseras är vilka helt nödvändiga delar av relationen mellan det offentliga och det privata som inte kommer att kunna avtalas och som därmed lämnas att omhändertas i de forum för samverkan som samtidigt föreslås. En annan fråga är vilka eventuella konsekvenser detta får för de långsiktiga relationer som eftersträvas. Inte desto mindre finns det goda skäl att undersöka även alternativa och komplementära former för privat-offentlig samverkan utöver upphandling, inte minst mot bakgrund av lärdomar från beredskapsplanering på kommunal nivå och svenska företags insatser, men också relevanta utländska erfarenheter. Komplementära former för privat-offentliga relationer – utöver avtalsreglerad upphandling – bör undersökas för att frågan ska få den uppmärksamhet som situationen och allvaret kräver.

Maria Hoff Rudhult är forskare inom försörjningsberedskap med särskilt intresse för privat-offentliga relationer.

Carl Marklund är forskare inom ekonomiskt försvar med fokus på totalförsvarsplanering. Han är docent i Norden-studier vid Helsingfors universitet och seniorforskare vid Jyväskylä universitet.

Referenser

- Andersson, Catrin, Magnus Erlandsson och Göran Sundström. *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Liber, 2017.
- Blomqvist, Paula, och Bo Rothstein. *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsstyrning inom den offentliga sektorn*. Agora, 2000.
- Brommesson, Douglas. ”Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021”. *Statsvetenskaplig tidskrift* 123, nr. 5 (2021): 141–58.
- Brorström, Björn, och Rolf Solli. *Beställarutförar-modellen – vara eller inte vara*. Högskolan i Borås, 2017.
- Dagens Industri*. ”Öka förståelsen för inköpsens roll i totalförsvaret”, 25 maj 2025.
- Dir. 2024:65 Nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret.
- Dir. 2024:70 Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.
- Ek Österberg, Emma. *Styra upphandling och styra med upphandling*. Studentlitteratur, 2024.
- Ekström, Thomas. *Kunskapsöversikt: Lärdomar från Ukraina med relevans för svensk infrastruktur*. Försvarshögskolan, 2024.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
- Fö 2024:02 Upprätthålla, kompensera, prioritera – förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap. Rapport från den nationella rådgivaren för stärkt privatoffentlig samverkan i totalförsvaret. Bilaga: Förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap. 2025-11-03.
- Försvarsdepartementet. ”Första mötet i det tvärssektoriella näringslivsrådet för totalförsvaret och krisberedskap”, 2023-03-30.
- Försvarsmakten. *Byggnads- och reparationsberedskapen: Brb 1944–2007: En minnesbok*. Försvarsmakten, 2010.
- Henriksson, Lars, och Pär Malmberg. ”Tvingande lagstiftning för företagen krävs”, *Dagens Industri*, 2025-10-05.
- Hoff Rudhult, Maria, och Carl Marklund. *Beredskap genom avtal? Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret*, FOI Memo 9020. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Hood, Christopher. ”A public management for all seasons?”. *Public Administration* 69, nr. 1 (1991): 3–19.
- Indén, Tobias, och Erik Olsson. *Avtalad beredskap – en upphandlings- och statsstödsrättslig analys*. Konkurrensverket, 2025.
- Jonsson, Daniel K., Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H. Rossbach och Christoffer Wedebbrand. *Gränsöverskridande i krig och fred*, FOI-R--5447--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Karlsson, Henrik. *Samverkan eller korporatism: En intervjustudie över intresseorganisationers utbyte med svensk förvaltning*. European Civil Society Press, 2014.

KN2025/01284 Remiss av SOU 2025:68 Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap.

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Lewin, Leif. *Sambället och de organiserade intressena*. Norstedts juridikförl., 1992.

Malmberg, Pär, Jan Ottosson, Martin Eriksson och Olle Jansson. *The role of industry in Sweden's total defence: Past, present, and future*. National Preparedness Commission, 2023.

MSB. *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret*. MSB, 2023.

Prop. 2022/23:45 Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.

Riksrevisionsverket. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning: Krishantering till ett högt pris*. Riksrevisionsverket, 2022.

RiR. *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. RiR, 2025.

Rothstein, Bo, och Jonas Bergström. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. SNS, 1999.

SOU 2019:51. *Näringslivets roll i totalförsvaret*. Regeringskansliet, 2019.

SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*. Regeringskansliet, 2021.

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin: Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Regeringskansliet, 2022.

SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi – för vår gemensamma säkerhet*. Regeringskansliet, 2022.

SOU 2023:11. *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet, 2023.

SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. Regeringskansliet, 2023.

SOU 2024:19. *En ny beredskapssektor: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet, 2024.

SOU 2024:8. *Livsmedelsberedskap för en ny tid*. Regeringskansliet, 2024.

SOU 2025:68. *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet, 2025.

Sundén, David. *Forskning om offentlig upphandling*. Konkurrensverket, 2023.

Svallfors, Stefan, och Anna Tyllström. "Resilient privatization: The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden". *Socio-Economic Review* 17, nr. 3 (2019): 745–65.

Sveriges Radio. "Nytt register för maskinfordon – ska stoppa stölder och bedrägeri". Sveriges Radio, 2025-09-24.

Sveriges Radio. "Nytt register viktigt vid krig: 'Bra veta var maskinerna finns'". Sveriges Radio, 2025-09-24.

Wedebrand, Christoffer, Beatrice Reichel och Ann-Sofie Stenérus Dover. *Omställningar under coronapandemin: Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, FOI-R--5247--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.

Weissmann, Mikael, Niklas Nilsson, Björn Palmertz och Per Thunholm, red. *Hybrid Warfare: Security and Asymmetric Conflict in International Relations*. I B Tauris, 2021.

13. Rådighet – att sätta handling bakom ett av totalförsvarets viktigaste ord

Jenny Ingemarsdotter, Carl Marklund

"Dessa furstarnas riken och rådigheter, med all deras makt och prakt!"
Så kunde det låta i slutet av 1800-talet. Men rådighet har seglat upp som ett populärt ord också i vår tid, inte minst i beredskapsdebatten. Vi behöver ha rådighet i rymden, på haven och över våra viktiga resurser på land. Men vad betyder ordet och hur ska vi uppnå denna rådighet?

Det skärpta omvärldsläget har lett till ett förnyat intresse kring de inre och yttre förutsättningarna för Sveriges beredskap. Från politiskt håll finns idag en stor enighet kring vikten av att fortsätta att utveckla och stärka totalförsvaret. Samtidigt har de ekonomiska och politiska villkoren för såväl civil som militär beredskap skiftat till följd av förändrade omvärldsberoenden. Det har skett dels på grund av vårt medlemskap i EU respektive Nato, dels som ett resultat av mer allmänna utvecklingslinjer i termer av globalisering, digitalisering och privatisering.

Men på samma gång som världen blir alltmer sammanlänkad finns också kraftiga rörelser i motsatt riktning, mot det som ibland kallas avglobalisering (deglobalization).¹ Den regelbaserade och frihandelsorienterade världsordning som tidigare har utgjort en grundbult för Sveriges välfärdsmodell är därmed under stark omvandling.² Detta ställer stora krav på svensk anpassningsförmåga inför vidareutvecklingen av det moderna civila försvaret.

I takt med att beredskapsfrågorna vinner ökat genomslag har Sveriges förmåga att själv råda över samhällsviktiga verksamheter åter kommit i blickfånget. I beredskapsdebatten hörs ofta variationer på temat att vi (staten) förr hade kontroll över våra viktiga resurser, en kontroll som vi nu i stor utsträckning har förlorat, med ökad sårbarhet och minskad handelsfrihet som följd.³

Vad innebär det då att sakna kontroll i en farlig omvärld? Diskussionen om dessa omfattande frågor är naturligtvis vittförgrenad och svåröverskådlig av flera skäl. Behoven av rådighet kan se olika ut inom olika samhällsviktiga verksamheter och beror också på hotbildsutvecklingen respektive vilka kristillstånd vi talar om.⁴ Men mer rådighet tycks samtidigt efterlysas i en strategisk och nationell kontext som fångar upp utmaningar som återkommer i många beredskapssammanhang. I denna studie har vi valt att närma oss problemställningen (förlorad kontroll) genom att undersöka innebörden och användningen av just begreppet "rådighet". Syftet med studien är att lyfta rådighetsbegreppets roll i den svenska beredskapspolitikens idag, ett begrepp som antyder en medelväg mellan politiska krav på oberoende å ena sidan och ekonomiska behov som medför beroenden å andra sidan. Vi vill också nyansera förståelsen av detta begrepp genom att analysera olika former och grader av rådighet.

1 O'Rourke, "Economic History and Contemporary Challenges to Globalization".

2 Hilson, Marklund, Hellenes och Rom-Jensen, *Globalizing the Nordic model*.

3 Skillnaden ska dock inte överdrivas. Sveriges omvärldsberoende har under lång tid varit föremål för statliga utredningar, framtidsstudier och omvärldsanalyser, se exempelvis Marklund, "Double Loyalties?", 384.

4 Se exempelvis diskussion i Jonsson et al., *Civilt försvar i gråzon*; Jonsson et al., *Gråzonslagen i krig och fred*; Ingemarsdotter, Veibäck och Hellström, *Det ekonomiska försvarets hotbilder*.

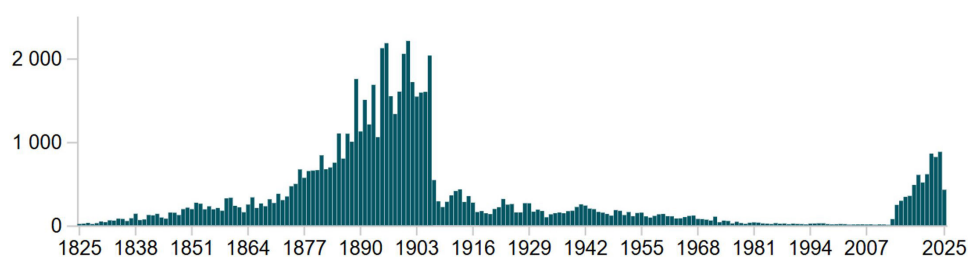
Eftersom det inte finns någon vedertagen, gemensam definition av rådighet i totalförsvaret ska vi inledningsvis ge en bakgrund till det något ålderdomliga uttryckets sentida återkomst. Därefter följer några exempel på hur begreppet har använts i aktuellt offentligt tryck, bland annat i regeringens strategier och inriktningar, i statliga utredningar samt av Myndigheten för civilt försvar (MCF), tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Framställningen kompletteras med en analys av olika syften med att uppnå rådighet, en jämförelse med närliggande, även internationella, begrepp samt en genomgång hur vi kan skapa rådighet. Avslutningsvis diskuterar vi hur kraven på rådighet i sin tur förutsätter ökad kunskap om kontrollen över olika samhällsresurser samt i vilken mån rådighetsperspektiv skulle kunna komplettera myndigheternas försörjnings-, risk- och sårbarhetsanalyser.

Rådighetens återkomst

Att döma av digitaliserad tryckt svensk press har begreppet rådighet under lång tid – från tidigt 1900-tal till tidigt 2000-tal (se Figur 13.1) – använts i gradvis minskande utsträckning, även med hänsyn till att antalet publicerade tidningsartiklar totalt sett ökat under tidsperioden. Den stigande användningen av begreppet från och med 2014 är tydligt knuten till det skärpta omvärldsläget, klart markerat i tid genom Rysslands ockupation och annektering av Krim 2014 respektive Covid-19-pandemin 2020. En studie av begreppets sentida användning kan alltså ge en tydligare fingervisning om svenska reaktioner på denna utveckling. Särskilt gäller detta i förhållande till mer allmänna, visserligen centrala men också över tid mer jämnt fördelade och innebördsmässigt mer spridda begrepp. Exempelvis kan nämnas ”resiliens” och ”robusthet” som ofta används i beredskapsdebatten, men som också förekommer mycket frekvent i andra samhällsdebatter.⁵

Rådighetsbegreppets återkomst kan tas som en utgångspunkt för en mer riktad diskussion kring förutsättningarna för Sveriges beredskap på en rad olika områden. Men för att kunna värdera begreppets nutida användning är det av vikt att förstå dess ursprung och skiftande innebörd över tid.

I Svenska Akademiens ordbok (SAOB) står att läsa flera betydelser av ordet rådighet. Den första handlar om rådighet i meningen att vara beslutsam, här i ett exempel från 1938: ”Belöning må tilldelas den som vid släckning av skogseld visat särskild rådighet och nit.” Även om sådan handlingskraft är en utmärkt egenskap också i vår tids civila försvar och krisberedskap är det inte i den betydelsen som ordet används idag. I stället handlar det, som vi ska se, oftare om rådighet i meningen att bestämma, förfoga eller disponera över något, vilket går i linje med ett annat SAOB-exempel, här från året 1907: ”Plinius har tydligen haft ett stort bibliotek till sin rådighet.” Intressant nog skiljer ordboken här mellan rådighet i juridisk mening och i fysisk, faktisk mening. I pluralform, rådigheter, blir ordboken än



Figur 13.1. Förekomst av rådighetsbegreppet.

Källa: Svenska tidningar, "Rådighet".

5 För en studie av begreppet resiliens och dess användning i svensk politik, se Mingarini och Larsson, "Resilience Is Everywhere, but What Does It Mean?", 1.

mer konkret och beskriver det som något som någon har till sin disposition, nästan som en synonym till resurser: ”furstarnas riken och rådigheter...”.⁶

Ur ett beredskapsperspektiv är dessa exempel och distinktioner intressanta att ha med sig eftersom vi redan nu förstår att rådighet inte nödvändigtvis kan begränsas till juridiska rättigheter. Det räcker helt enkelt inte att vi äger en resurs ”på pappret” om vi i den fysiska världen inte kan förfoga över eller nå resursen i kris eller krig, eller om vi är helt eller delvis beroende av andra för att faktiskt kunna använda den.

Om vikten av rådighet – tillgång och förmåga

I Sveriges nationella säkerhetsstrategi från 2024 framgår att rådigheten över samhällsviktiga data, funktioner och infrastruktur ska värnas.⁷ Exakt vad detta innebär kan inte utläsas av strategin i sig, men några ledtrådar kan hämtas från andra strategier och utredningar. Till exempel listar Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden, också från 2024, som ett strategiskt mål att Sverige ”ska tillförsäkras nödvändig rådighet med en bred tillgång till rymdtjänster och rymddata till stöd för totalförsvaret och krisberedskapen”.⁸ Samtidigt sägs att Sverige är ett ”för litet land för att ha rådighet i hela värdekedjan och fullskalig rymdförmåga”.⁹ Men rådighet kan, enligt denna strategi, uppnås ”både enskilt och tillsammans med strategiska partners och allierade samt genom användande av kommersiella tjänster”. Två nyckelord kan hämtas från dessa formuleringar, nämligen tillgång och förmåga. Dessa ord återkommer också i rymdstrategins sammanfattande formulering: ”Nationella rymdförmågor innebär svensk rådighet över och garanterad tillgång till rymdtjänster och rymddata.”¹⁰

Ett exempel på vad rådighet över infrastruktur kan innebära kan hämtas från MSB:s skrivelse *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans*, från 2022. Där antas sådan rådighet kunna uppnås genom bland annat köp av lokaler eller lagerhållning av strategiskt viktiga varor. Syftet beskrivs som att ”myndigheternas materiella tillgångar ska kunna nyttjas effektivt i en situation av höjd beredskap”. Här betonas alltså vikten av att i praktiken kunna nyttja tillgångar som ett kriterium för rådighet.¹¹

Nyttjandet av tillgångar handlar i grunden om kontroll, något som den statliga utredningen om utländska direktinvesteringar från 2021 sätter ljuset på. I denna utredning noteras att utländska direktinvesteringar i strategiska områden, till exempel farleder eller hamninlopp, kan innebära ”att främmande makt skaffar sig kontroll över geografin och utövar olaglig underrättelseverksamhet”.¹² Staten vill också undvika att sådana investeringar görs som skulle försvåra möjligheten till rådighet över ”anläggningar eller fast egendom” som behövs för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna tillhandahållas.¹³

Som exemplen med data, rymden och farleder till sjöss visar kan rådighet alltså gälla tillgångar som inte är fysiska eller fast förankrade på land. Fortsätter vi på farlederna längre ut till havs uppstår också komplicerade frågor om vem som har rådighet över handelsfartygen. Här visar det sig att rådigheten inte alls beror på vem som äger fartyget utan var det är flaggat. Sveriges rådighet över svenskflaggade fartyg beror i sin tur också långsiktigt på om vi har utbildade sjöbefäl och sjömän som kan bemanna dessa fartyg (se kapitel 4, om den blå försörjningsberedskapen).¹⁴

6 Svenska Akademiens ordbok (SAOB), ”Rådighet”.

7 Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*.

8 Regeringen, *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge*, 24.

9 Ibid., 24.

10 Ibid., 25.

11 MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans*, 103.

12 SOU 2021:87, 406.

13 Ibid.

14 Bueger och Edmunds, *Understanding maritime security*; Ingemarsdotter, Björk, Lallerstedt och Silfvast, *Ett skepp kommer lastat! Eller?*

Att rådighetsfrågan dyker upp just i havs- och rymdsammanhang har sannolikt att göra med en långt gången kommersialisering av olika förmågor samt att domänerna i sig har blivit alltmer omtvistade. I grunden handlar det om ökad geopolitisk konkurrens om det allmänna (global commons) med en accelererande rymdkapplöpning och tvister kring hav, farleder och naturresurser som i takt med klimatförändringarna blir mer lättillgängliga för kommersiell aktivitet, som i Arktis.¹⁵

För mindre länder som exempelvis Sverige behöver målet med rådighet inte nödvändigtvis ses som en tävlan med stormakterna på dessa arenor. Det handlar snarare om att kunna värdera konsekvenserna av stormaktskonkurrens för små staters handlingsmöjligheter och sårbarheter på olika nivåer.¹⁶ Det handlar på strategisk nivå om att framtidssäkra svensk handels-, närings- och investeringspolitik. På operativ nivå gäller det att upprätthålla den förmåga som vi behöver utifrån våra krav på självständighet och kontroll i olika konkreta samhällsviktiga verksamheter.

Vad gäller definitioner kan också nämnas den så kallade Rikstermbanken som utgör en söktjänst för olika termer.¹⁷ I fallet med rådighet har en definition hämtats från Energimarknadsinspektionen från år 2015: ”den förfoganderätt med vilken en tillgång innehas”.¹⁸ Denna juridiskt avgränsade definition har dock begränsad nytta i praktiken om staten inte också säkerställt att det faktiskt finns fysiska eller reella tillgångar att förfoga över. I nästa avsnitt sammanfattar vi några av de syften med rådighet som kan utläsas av aktuella exempel.

Varför rådighet?

Vissa nyckelord återkommer i samband med diskussioner om rådighet. I korthet kan det handla om att uppnå kontroll, säkerställa tillgång till något, upprätthålla en tjänst över tid eller säkerställa en mer eller mindre oberoende förmåga. Svaret på frågan ”varför rådighet?” skulle kunna sammanfattas enligt följande. Rådighet för totalförsvaret syftar till att:

- ha kontroll över geografi, farleder och transportvägar
- säkerställa viktiga samhällsfunktioner, exempelvis energi och kommunikation
- ha tillgång över tid till en viss resurs, förmåga eller tjänst
- säkerställa att tillgångar som vi har i fred även kan nyttjas i en situation av höjd beredskap
- trygga oberoende förmåga, exempelvis beslutsfattande eller teknisk kompetens.

Fler syften kan säkerligen formuleras, men ovanstående lista fångar in några grundläggande aspekter som återkommer i resonemang om rådighet.¹⁹ Annorlunda uttryckt aktiveras begreppet rådighet idag gärna när just ovan nämnda syften kommer upp på agendan. Ett problem i sammanhanget är att dessa syften i sin tur kan vara inbördes beroende av varandra. Förekomst av råvaror är av begränsad nytta i beredskapshänseende om det saknas erforderlig energi, kompetens, kapital och teknik för att omsätta denna resurs i faktisk förmåga. Samma förhållande gäller även omvänt: Teknik, kapital, kompetens och energi är till mindre nytta och av lägre värde om råvaror – eller ersättningsprodukter för dessa – saknas. I båda fallen

15 Nato, *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, 59–61.

16 Marklund, ”The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power”.

17 Rikstermbanken, ”Rådighet”.

18 EIFS 2015:1, Energimarknadsinspektionens föreskrifter om nätkoncessionshavares förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek, 2.

19 Rådighetsschemat ovan är delvis inspirerad av forskningen om globala värdekedjor som under de senaste decennierna rört sig från den linjära sekventiella kedjan via det cirkulära nätverket till det systemiska kretsloppet – från ett mer statiskt till ett mer dynamiskt sätt att förstå global produktion och värdeskapande. Antràs, *Conceptual Aspects of Global Value Chains*.

krävs kunskap, investeringar och planering för att säkra upp rådigheten utmed försörjningskedjan i fråga.

En relaterad besvärlighet i allt beredskapsarbete är att vi planerar för samhällets funktioner när allt inte är som vanligt, det vill säga för tillstånd av kris eller till och med höjd beredskap. Det går alltså inte att utgå från att vi kommer att ha samma rådighet i kris och krig som vi har i fred. Detta måste i så fall planeras för, trots att vi vanligen saknar mer exakt kunskap om villkoren för en sådan planering. Åtgärder för att säkerställa tillgång till resurser eller en viss förmåga också i orostider kan komma med ett pris – politiskt, ekonomiskt och miljömässigt.²⁰ Här uppkommer frågan om ambitionsnivå: Hur mycket rådighet krävs för att uppnå en godtagbar beredskap?

Olika förmågekrav – olika rådigheter

Vi kan alltså ha en förmåga i fredstid utan att ha faktisk rådighet över den. Det kan gälla teknik som är beroende av kritiska komponenter som måste importeras, exempelvis halvledare eller sällsynta jordartsmetaller. Om vi kan lita på att importen till största del kommer att kunna upprätthållas i tider av kris eller globala störningar är problemet kanske inte så stort. Detta illustrerar att kontroll inte alltid är en fråga om svart eller vitt. Vi kanske har kontroll över en del men inte helheten, det vill säga vi har rådighet över ett led i kedjan men inte hela kedjan.

Frågan är då om partiell rådighet räcker för våra syften i det aktuella sammanhanget. Om inte måste särskilda åtgärder vidtas redan i fred för att möjliggöra den rådighet som eftersträvas i händelse av kris eller krig. Frågan blir också om sådana beredskapsåtgärder i fredstid i sin tur är 1) ekonomiskt och miljömässigt försvarbara i förhållande till andra offentliga åtaganden, 2) förenliga med våra internationella förpliktelser, och 3) anpassade till vårt näringslivs normala kommersiella verksamhet, som är optimerad för fredstida förhållanden och förutsätter kontinuerlig tillgång till världsmarknaden.

En relaterad problematik gäller omställningsförmåga. Såväl nya flaskhalsar som nya behov kan uppstå på kort tid, inte bara till följd av förändringar i världshandelns flöden utan också som ett resultat av accelererad teknikutveckling som erfarenhetsmässigt intensifieras under kriser och krig. Nya resursprioriteringar måste i så fall göras, troligen under störda yttre och inre förhållanden, till följd av dels antagonistiska hot, dels de förändringar som vår egen krisberedskap eller krigsorganisering (mobilisering) medför i samhället i stort. Det kan i det läget bli en fråga om att aktivera olika former av tidigare latent rådighet, det vill säga sådan rådighet som varken näringslivet eller staten har haft anledning att förmågesätta under normala omständigheter men som i händelse av kris eller krig snabbt kan utvecklas till en överlevnadsfråga. En betydelsefull del av beredskapsplaneringen och krisåtgärderna under de båda världskrigen kan sägas falla i denna kategori.²¹ Men även näringslivets omställningsförmåga mer nyligen i samband med Covid-19-pandemin kan vara relevant att uppmärksamma i sammanhanget.²²

Ytterligare en aspekt handlar om skilda förmågekrav i olika branscher och sektorer. Det stora flertalet samhällsviktiga verksamheter är i såväl Sverige som de flesta andra öppna ekonomier i hög grad beroende av näringslivet. Näringslivet är i sin tur beroende av villkoren på världsmarknaden. Forskningen om globala värdekedjor handlar idag i stor utsträckning om flödena mellan företag, snarare än flöden mellan olika ekonomier.²³ Här finns viktiga lärdomar att dra när det gäller företagens flödesekonomi med relevans för rådighet på

20 Som exempel på sådana avvägningar och målkonflikter kan nämnas Svenska skifferoljeaktiebolagets brytning av alunskiffer från 1940- till 1960-talen. Hög negativ miljöpåverkan och utvinningskostnad accepterades i syfte att säkerställa inhemsk tillgång till olja i krig. Eriksson och Ingemarsdotter, "Bergkunskap i totalförsvarets tjänst".

21 Wedebrand och Ingemarsdotter, *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947*.

22 Öhlund, Wedebrand och Ryghammar, *Flexibel beredskap – En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig*.

23 Anträs, "The Uncharted Waters of International Trade".

samhällsnivå: Medan vissa företag prioriterar kontroll över så stor del av sin värdekedja som möjligt, strävar andra efter kostnadssänkning genom globala inköp.²⁴ Hur staten kan stärka sin sektoriella rådighet i samarbete med näringslivet utgör i sig ett viktigt område att studera. Här kan det handla om upphandlingskrav, försörjningsavtal och gemensamma försörjningsanalyser. Olika sektorer och branscher kan behöva söka anpassade lösningar som passar just dem (se kapitel 3, om branscher i beredskap).

Internationella perspektiv

Även om den engelskspråkiga direktöversättningen av det svenska rådighetsbegreppet – resourcefulness²⁵ – snarare anknyter till den äldre svenska begreppsanvändningen i termer av beslutsamhet, handlingskraft och liknande, angränsar den nutida begreppsanvändningen till ett flertal internationella diskussioner inom akademi och politik. På EU-nivå diskuteras exempelvis målsättningen att Unionen ska utveckla en strategisk autonomi (strategic autonomy), delvis som ett svar på geopolitikens återkomst och den multipolära världsordning som har växt fram i dess kölvatten.²⁶

Inom såväl forskning om internationella relationer (IR) som makroekonomiska studier figurerar begrepp som geostrategi (geostrategy) och självständigt beslutsfattande (sovereign decision-making). Det senare har fått en tydligare politisk laddning när EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen återkommande har understrukt Unionens rätt att självständigt bestämma sina svaromål på president Trumps tullutspel.²⁷ Inom olika sakpolitiska fält med relevans för beredskapsfrågorna och totalförsvaret som livsmedel respektive försvarsmateriel diskuteras problemen ofta i termer av självförsörjning (self-sufficiency).²⁸

Inom den traditionella geopolitiken diskuteras problemställningen vanligen i termer av autarki snarare än autonomi. Detta sker för att betona att autonomi handlar om självbestämmande och förmågan att fatta egna beslut baserade på sina värderingar, medan autarki avser ett tillstånd av självförsörjning och ekonomiskt oberoende. Autonomi fokuserar alltså på den inre, mentala friheten att välja, medan autarki handlar om yttre, ekonomiskt och materiellt oberoende från andra. Med sin materialistiska grundinställning utgår den traditionella geopolitiken från att autonomi utan autarki är verkanslös. Den moderna IR-forskningen med dess emfas på internationell interdependens understryker snarare autarkins omöjlighet i en globaliserad värld.²⁹

I ljuset av spänningen mellan globalisering och avglobalisering blir det därför värdefullt att tala om hur rådighet kan eftersträvas i olika grad på flera olika administrativa och politiska nivåer, såväl regionalt och nationellt som makroregionalt, exempelvis på EU-nivån. Medan mindre medlemsstater som Sverige rimligen endast kan eftersträva total rådighet inom ett mycket begränsat antal områden nationellt sett är det ett betydligt mer realistiskt antagande att vissa målsättningar skulle kunna uppnås med större effekt inom ramen för EU:s politik för strategisk autonomi.³⁰

24 Paulsson, Nilsson och Tryggvasson, *Flödesekonomi*; se vidare anförd litteratur i Li, Wang, Wu och Zhou, "Vertical integration, supply chain disruptions, and corporate yield spreads".

25 Cambridge Dictionary, "Rådighet".

26 Ingemarsdotter och Wetter Ryde, *Draghi-rapporten*.

27 Alinvest, "EU's von der Leyen asserts EU's sovereign decision-making is untouchable amid U.S. tariff talks".

28 Milestad, Öhlund och Marklund, *Livsmedelsberedskap – vad menar vi?*; Lundberg, Björk och Lougui, *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden*.

29 Marklund, "The Small Game in the Shadow of the Great Game".

30 Ingemarsdotter, *Strategisk autonomi*.

Rådighet för totalförsvaret

Hur ska vi då sammanfattningsvis förstå begreppet rådighet för att i möjligaste mån uppnå rådighet? Som vi har sett syftar rådighet i beredskapssammanhang ofta på en strävan efter faktisk tillgång till och kontroll över något. Ägande och lagstiftning kan vara viktigt men är inte nödvändigtvis tillräckligt. Rådighet är också i många fall nära kopplat till förmåga, till exempel försörjningsförmåga. Men som vi också har sett kan rådighet inte alltid uppnås i alla led utmed hela försörjningskedjan. I sådana fall kan rådighet behöva skapas med andra, exempelvis genom samarbete med strategiska partners. Sådan rådighet skulle kunna betecknas som gemensam eller strategisk. Som vi har sett ovan återfinns ett nyanserat resonemang om detta i Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden, från 2024, som menar att rådighet kan uppnås både enskilt och tillsammans med strategiska partners och allierade samt genom användande av kommersiella tjänster.³¹

För särskilt kritiska resurser eller förmågor kan det trots allt vara nödvändigt med en högre grad av rådighet, eller rentav total rådighet. I en totalförsvarskontext kan det handla om krigets krav, om förmåga till nationellt beslutsfattande eller om civilbefolkningens överlevnad. Att säkerställa sådan rådighet kan vara kostsamt, exempelvis i form av särskilda beredskapsåtgärder eller långsiktiga investeringar i utbildning och kompetensuppbyggnad. Också inom totalförsvaret kan det därför vara rimligt med grader av rådighet, eller partiell rådighet. Detta beror i sin tur på dimensioneringskrav eller andra antaganden, till exempel uthållighet över tid. I fredstid kan staten också inneha latent rådighet som så att säga kan växlas upp vid höjd beredskap. Förfogandelagstiftningen utgör ett exempel på detta.³² Vid krig kan staten förfoga över vissa resurser, till exempel fartyg, men detta förutsätter att det faktiskt finns resurser att förfoga över, i detta fall svenskflaggade fartyg och sjömän. Även näringslivets förmåga till omställning kan bidra till en sådan latent rådighet.

Gemensamt för dessa typer av rådighet är att det handlar om kontroll över och tillgång över tid till resurser, förmågor eller tjänster. Inom totalförsvaret krävs ofta förebyggande åtgärder och till att börja med en förståelse för vilken den önskade, nationella, nivån av rådighet egentligen är inom olika områden. Visst kan vi teoretiskt sett ha fullgod rådighet utan att vara medvetna om det, men en ändamålsenlig risk- eller försörjningsanalys skulle stärkas av att tidigt integrera rådighetsperspektiven. Det första steget mot rådighet blir då att ta reda på vad vi har kontroll över respektive vad vi saknar kontroll över. Här skulle en analys kunna göras gällande vilka förmågor som behövs, vilka förmågor som kan omhändertas av nuvarande system och vilka förmågor som behöver kompletteras.

I termer av politisk begreppsanalys ligger rådighetens främsta funktion kanske i dess retoriska förmåga att överbrygga spänningen mellan en politisk strävan mot oberoende å ena sidan och ett pragmatiskt erkännande av beroenden å andra sidan. På så vis kan rådighetens återkomst i beredskapsdebatten ses som småstatens svar på geopolitikens återkomst.

Är då rådigheten bara en fråga om ord? Som vi har visat i detta kapitel handlar rådighet i grunden om intressen och kontroll. Men detta betyder inte att rådighet kan reduceras till en fråga om ”makt och prakt”. I stället handlar det ytterst om att sätta handling bakom orden för att säkerställa att staten kan utföra sin viktigaste uppgift, nämligen att värna Sveriges frihet, fred och säkerhet.³³

Jenny Ingemarsdotter är forskningsledare inom civilt försvar med fokus på försörjningsberedskap. Hon är fil. dr. i idé- och lärdoms historia och ledamot i Kungliga Krigsvetenskapsakademien.

Carl Marklund är forskare inom ekonomiskt försvar med fokus på totalförvarsplanering. Han är docent i Norden-studier vid Helsingfors universitet och seniorforskare vid Jyväskylä universitet.

31 Regeringen, *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge*, 24.

32 Förfogandelagen (1978:262) och övrig relevant fullmaktslagstiftning.

33 Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, 9.

Referenser

- AIInvest. "EU's von der Leyen asserts EU's sovereign decision-making is untouchable amid U.S. tariff talks." Hämtad 2025-07-23. <https://www.ainvest.com/news/eu-von-der-leyen-asserts-eu-sovereign-decision-making-untouchable-tariff-talks-2506/>.
- Antràs, Pol. *Conceptual Aspects of Global Value Chains*, Policy Research Working Paper No. 9114. World Bank, 2020.
- Antràs, Pol. "The Uncharted Waters of International Trade". *Journal of the European Economic Association* 23, nr. 1 (2025): 1–51. Bueger, Christian, och Timothy Edmunds. *Understanding maritime security*. Oxford University Press, 2024.
- Cambridge Dictionary. "Rådighet". Hämtad 2025-10-15. <https://dictionary.cambridge.org/sv/ordbok/svenska-engelska/radighet?q=r%C3%A5dighet>.
- EIFS 2015:1. Energimarknadsinspektionens föreskrifter om nätkoncessionshavares förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek.
- Eriksson, Camilla, och Jenny Ingemarsdotter. "Bergkunskap i totalförsvarets tjänst: Om skifferoljans och berggrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap". *Geografiska notiser* 77, nr. 4 (2019): 156–69.
- Förfogandelagen (1978:262).
- Hilson, Mary, Carl Marklund, Andreas Mørkved Hellenes och Byron Rom-Jensen, red. *Globalizing the Nordic model*. Manchester University Press, 2026.
- Ingemarsdotter, Jenny. *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Ingemarsdotter, Jenny, och Anna Wetter Ryde. *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?* FOI Memo 8658. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024.
- Ingemarsdotter, Jenny, Aron Björk, Karl Lallerstedt och Sandra Silfvast. *Ett skepp kommer lastat! Eller? Om betydelsen av en svensk handelsflotta och krigsförsäkringar vid höjd beredskap*, FOI-R--5737--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Ingemarsdotter, Jenny, Ester Veibäck och Kristina Hellström. *Det ekonomiska försvarets hotbilder: En kunskapsöversikt*, FOI-R--5616--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2025.
- Jonsson, Daniel K., Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H. Rossbach och Christoffer Wedebrand. *Gråzonslagen i krig och fred*, FOI R--5447--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson. *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Li, Yifei, Anni Wang, Qun Wu och Zejiang Zhou. "Vertical integration, supply chain disruptions, and corporate yield spreads". *The British Accounting Review* (2025): 101639.
- Marklund, Carl. "The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power: Rereading Rudolf Kjellén on Geopolitical Imaginary and Competitive Identity". *Geopolitics* 20, nr. 2 (2015): 248–66.

- Marklund, Carl. "Double Loyalties? Small-State Solidarity and the Debates on New International Economic Order in Sweden during the Long 1970s". *Scandinavian Journal of History* 45, nr. 3 (2020): 384–406.
- Marklund, Carl. "The Small Game in the Shadow of the Great Game: Kjellénian Biopolitics between Constructivism and Realism". I *Territory, State and Nation: The Geopolitics of Rudolf Kjellén*, redigerad av Ragnar Björk, Bert Edström och Thomas Lundén. Berghahn Books, 2021.
- Mingarini, Noa Melin, och Oscar Larsson. "Resilience Is Everywhere, but What Does It Mean? A Study of the Use of the Term Resilience in Swedish Public Policy". *Critical Policy Studies* (2025): 1–17.
- MSB. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. MSB, 2022.
- Nato. *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*. Nato, 2023.
- O'Rourke, Kevin Hjortshøj. "Economic History and Contemporary Challenges to Globalization". *The Journal of Economic History* 79, nr. 2 (2019): 356–82.
- Paulsson, Ulf, Carl-Henric Nilsson och Kjell Tryggestad, red. *Flödesekonomi: Supply chain management*. Studentlitteratur, 2000.
- Regeringen. *Nationell säkerhetsstrategi*, Skr. 2023/24:163. Regeringskansliet, 2024.
- Regeringen. *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge: Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden*. Regeringskansliet, 2024.
- Rikstermbanken. "Rådighet". Hämtad 2025-10-17. <https://rikstermbanken.se/search?q=r%C3%A5dighet&s=mer>.
- SOU 2021:87. *Utländska direktinvesteringar*. Regeringskansliet, 2021.
- Svenska Akademiens ordbok (SAOB). "Rådighet." Hämtad 2025-09-15. https://www.saob.se/artikel/?unik=R_3543-0021.jf9d.
- Wedebrand, Christoffer, och Jenny Ingemarsdotter. *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947*, FOI-R--5172--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Öhlund, Erika, Christoffer Wedebrand och Charlotte Ryghammar. *Flexibel beredskap – En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig*, FOI-R--5351--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.

Det civila försvaret utgör samhällets samlade motståndskraft vid krig och krigsfara. Det civila försvaret ska skydda befolkningen, upprätthålla samhällsfunktioner och försörjningsflöden, stärka försvarsviljan samt stödja det militära försvaret. Antologin Det civila försvarets samtid och framtid är framtagen inom FOI:s Forskningsprogram civilt försvar, som bedriver verksamhet inom följande områden:

- Befolkningsskydd
- Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar
- Psykologiskt försvar och försvarsvilja
- Samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig
- Civilt försvar som sammanhängande system
- Civilt stöd till militärt försvar och civil-militär samverkan

Rapporten består av följande kapitel:

1. Inledning – forskning för det civila försvarets behov
2. Styrningen av det civila försvaret – mot handlingskraft eller en ineffektiv byråkrati?
3. Branscher i beredskap – en framtida modell över branschers förutsättningar för beredskap
4. Den blå försörjningsberedskapen
5. Krigsförsäkringar – en förutsättning för Sveriges varuförsörjning
6. Befolkningsskyddets förutsättningar i krigets Ukraina – från luftkrig till skyddsrum
7. Svärmtekniken och skyddet av civilbefolkningen i väpnade konflikter
8. Planering för flexibilitet kring frivilliga insatser – möjliga lärdomar från Ukraina
9. Samhällets förmåga att omhänderta ett stort antal döda i krig – en ny processbeskrivning
10. Konstens roll i krig
11. Hörnsten och hägring – försvarsviljans dynamik i krig och fred
12. Beredskap genom avtal? Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret
13. Rådighet – att sätta handling bakom ett av totalförsvarets viktigaste ord