



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Erfarenheter från Ukraina

Initiala lärdomar för det civila försvaret  
Delredovisning av regeringsuppdrag  
Fö2023/01325

**Erfarenheter från Ukraina – Initiala lärdomar för det civila försvaret  
– Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
Enheten för forskning och utvärdering

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2265 – november 2023  
ISBN: 978-91-7927-438-2

# Förord

Med den här rapporten delredovisar MSB regeringsuppdrag Fö2023/01325 om hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.

Redan 2014 annekterade Ryssland den ukrainska halvön Krim. Den 24 februari 2022 inledde de sitt fullskaliga invasionskrig mot Ukraina. Kriget i Ukraina är först och främst en tragedi för dess stora antal offer. Det har även utmanat den europeiska säkerhetsordningen, på sätt som inte skett på många decennier. Rysslands attacker mot Ukraina har varit hårda och utan respekt för folkrätten. De har träffat brett över samhället: civilbefolkning, civila byggnader och civil infrastruktur. Utöver att direkt drabbas vid ryska attacker, drabbas civilbefolkningen även indirekt när civil infrastruktur slås ut. Elförsörjning, transportvägar, livsmedelsförsörjning, ekonomi och tillgång till välfärdstjänster har påverkats dramatiskt.

Men Ukraina har uppvisat en försvarsvilja och en motståndskraft som få på förhand hade förväntat sig. För det svenska civila försvaret finns flera lärdomar att dra, varav ett antal lyfts fram i den här delredovisningen. Lärandet måste utföras med respekt för att Ukraina och ukrainarna befinner sig i en oerhört utsatt situation, och att kriget dessutom snabbt kan ändra karaktär. Det är ett lärande som många aktörer genomför och som kommer att pågå under lång tid framöver.

Stockholm, 2023-11-06

**Charlotte Petri Gornitzka**

Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
Ett urval av initiala lärdomar inom sex fokusområden .....	5
Ett urval av rekommendationer inom tre fokusområden .....	7
<b>1. Om uppdraget och delredovisningen</b> .....	<b>9</b>
1.1 Uppdraget från regeringen .....	9
1.2 Avgränsningar och fokus för delredovisningen .....	9
1.3 Läsanvisning .....	11
<b>2. Metod och definitioner av begrepp</b> .....	<b>12</b>
2.1 Civilt försvar och kriget i Ukraina .....	12
2.2 Erfarenheter och lärdomar .....	12
2.3 Tillvägagångssätt och underlag .....	14
<b>3. Räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila</b> .....	<b>16</b>
3.1 Erfarenheter från Ukraina .....	16
3.2 Initiala lärdomar .....	18
3.3 Rekommendationer .....	19
<b>4. Reparationsberedskap</b> .....	<b>20</b>
4.1 Erfarenheter från Ukraina .....	20
4.2 Initiala lärdomar .....	22
<b>5. Cyber- och informationssäkerhet</b> .....	<b>23</b>
5.1 Erfarenheter från Ukraina .....	23
5.2 Initiala lärdomar .....	25
5.3 Rekommendationer .....	26
<b>6. Försvarsvilja</b> .....	<b>27</b>
6.1 Erfarenheter från Ukraina .....	27
6.2 Initiala lärdomar .....	29
<b>7. Kommunikation med befolkningen och omvärlden</b> .....	<b>30</b>
7.1 Erfarenheter från Ukraina .....	30
7.2 Initiala lärdomar .....	33
<b>8. Vårdlandsstöd</b> .....	<b>34</b>
8.1 Erfarenheter från Ukraina .....	35
8.2 Initiala lärdomar .....	38
8.3 Rekommendationer .....	39
<b>9. Slutsats: övergripande lärdomar från Ukraina</b> .....	<b>41</b>
9.1 Snabbhet och flexibilitet .....	41
9.2 Samverkan .....	42
9.3 Bortom delredovisningen .....	42

# Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fått i uppdrag från regeringen att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret. Uppdraget delredovisas med den här rapporten, vilken fokuserar på lärdomar för utvecklingen av det civila försvaret.

Delredovisningen visar att Ukraina hittills uppvisat en stark motståndskraft mot Rysslands krigshandlingar. Generellt framkommer vikten av ett civilt försvar som präglas av snabbhet och flexibilitet, liksom förmåga till såväl civil-militär som privat-offentlig samverkan. Delredovisningen omfattar sex fokusområden och redogör i varje enskilt kapitel för ett antal områdesspecifika erfarenheter och lärdomar, och i förekommande fall även för konkreta rekommendationer. Några av dem sammanfattas i punktform nedan. De redogörs i samma ordning som de framkommer i kapitlen, och alltså utan inbördes prioritet.

## Ett urval av initiala lärdomar inom sex fokusområden

Delredovisningen är inte avsedd att återge kriget i dess helhet. Istället har sex fokusområden valts ut: räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila; reparationsberedskap; cyber- och informationssäkerhet; försvarsvilja; kommunikation med befolkningen och omvärlden; samt värdlandsstöd. Dessa har valts ut dels baserat på att de har varit särskilt viktiga för Ukrainas motståndskraft, dels på pragmatiska grunder där den snäva tidsramen gjort att fokus riktats mot områden där kunskapstillgången redan idag är god.

### Räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila

- Räddningstjänstens uppgifter under krig kräver **anpassad utrustning och utbildning**, vilken även bör uppdateras i takt med att kriget utvecklas.
- Den stora utmaning med **oexploderad ammunition och minor** som Ukraina idag möter visar att förmågan att hantera dessa är av stor vikt.
- För att minska konsekvensen av angrepp mot samhällsviktig verksamhet behövs **insatsplanering mellan räddningstjänst och andra civila eller militära aktörer**.

## Reparationsberedskap

- **Tillgång till reservdelar och komponenter** krävs för att snabbt kunna återställa skadad kritisk infrastruktur. Här kan **lagerhållning** av särskilt avgörande komponenter spela en viktig roll. För att återställa skadad infrastruktur krävs även **kompetens**, där **förflyttning och förstärkning av personal** kan behövas.

## Cyber- och informationssäkerhet

- **Systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete gör stor skillnad.** Lärdomen från Ukraina är att systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete måste genomföras innan krigsutbrottet, annars är det för sent, vilket kan få allvarliga konsekvenser.

## Försvarsvilja

- Ukrainas stora försvarsvilja **uppstod inte spontant**, utan var ett resultat av yttre faktorer såväl som omfattande planering och satsningar på kommunikation av det ukrainska politiska ledarskapet och civilsamhället.

## Kommunikation med befolkningen och omvärlden

- I det krig som utspelas på informationsfronten kan normer som sanning och transparens sättas ur spel. Det visar på vikten av att vara **förberedd på omfattande informationspåverkan**.
- Ukrainas politiska lednings **”one voice”-policy** har gjort kommunikationen med omvärlden och den egna befolkningen tydligare.

## Värdlandsstöd

- Ukraina har fått omfattande internationellt stöd. Internationell koordinering och **värdlandsstöd utanför landets territorium** har varit avgörande för Ukrainas mottagande. Detta har bland annat krävt tydliga **behovslistor från mottagarlandet**.
- För att säkerställa en effektiv mottagandekapacitet av internationellt stöd kan **logistiska hubbar** behöva upprättas runt om i landet. I Ukrainas fall har **civilsamhället** spelat en stor roll i det arbetet.

## Ett urval av rekommendationer inom tre fokusområden

Delredovisningen fokuserar på att redogöra för erfarenheter och lärdomar. Att även redovisa hur de kan tas tillvara i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret kräver mer involvering av övriga beredskapsaktörer. Då det inte har funnits utrymme för det i arbetet fram till delredovisningen ger MSB enkom rekommendationer i de fokusområden där myndigheten har ett större utpekat ansvar. Dessa är: räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila; cyber- och informationssäkerhet; samt värdlandsstöd.

När erfarenheter och lärdomar ska omsättas i faktiska rekommendationer är det viktigt att komma ihåg att det finns betydande skillnader mellan Ukraina och Sverige. En välfungerande lösning i Ukraina behöver inte falla väl ut i Sverige. Skillnaderna handlar till exempel om vilken typ av hot som försvaret bör planeras utifrån, om respektive samhälles egenart (till exempel geografi, förvaltningsstruktur, ekonomi, säkerhetspolitik och grad av korruption), liksom om hur de båda länderna organiserat sitt totalförsvaret. Rekommendationerna lutar sig därför inte enkom mot erfarenheter från Ukraina, utan även mot kunskap om vad som bedöms fungera och behövas i en svensk kontext. Här pågår sedan ett antal år omfattande utvecklingsarbete och den här delredovisningen ska ses som en del av detta större arbete.

### Räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila

- **Oexploderad ammunition och minor** utgör en stor utmaning. I händelse av krig på svenskt territorium behöver Sverige ha förmåga att hantera oexploderad ammunition och minor för att kunna återskapa normalitet och funktionalitet i samhället. Det är i nuläget inte klarlagt exakt hur röjning av oexploderad ammunition och minor i den omfattning som kan krävas i höjd beredskap skulle gå till, och dialog mellan berörda aktörer bör fortgå.
- Sverige bör ha en funktion med **förmåga att utifrån ett nationellt perspektiv kunna inrikta och samordna räddningsresurser** från de 18 räddningsledningssystemen.
- För att minska risken för att räddningspersonal skadas i områden där strider pågår eller förväntas inledas bör **räddningstjänsten och Försvarmakten ha ett i förväg etablerat nära samarbete**.

### Cyber- och informationssäkerhet

- Ett möjligt framtida scenario är ett kraftigt ökat antal sofistikerade cyberangrepp före ett krigsutbrott, på samma sätt som skett i Ukraina. Svenska aktörer bör **planera för utökade hotbildsscenarioer** som inkluderar sofistikerade cyberangrepp före kinetiska attacker.
- **Säker lagring av samhällsviktig information**. För att viktig information inte ska gå förlorad och för att data ska hållas konfidentiella är det angeläget att utreda hur samhällskritiska data bör säkras.

## Värdlandsstöd

- **Civil-militär samverkan.** Utifrån en svensk totalförsvarskontext, där **Sverige vid höjd beredskap kan komma att behöva extensivt internationellt stöd**, krävs ett nära samarbete mellan Försvarmakten och ansvariga civila aktörer. Detta kan till exempel vara aktuellt om civila transporter in i landet begränsas på grund av strider. För att upprätthålla ett civilt värdlandsstöd i krig krävs omfattande samarbete med Försvarmakten inom ramen för den svenska totalförsvarsplaneringen. Vid ett svenskt Nato-medlemskap kommer ansvariga svenska myndigheter att behöva vidta ytterligare anpassningar till Natos krav för värdlandsstöd.
- **Det civila värdlandsstödet behöver planeras och övas på förhand. Vid höjd beredskap behöver det hanteras och samordnas.** En förutsättning är **tydlig ansvarsfördelning på nationell, regional och lokal nivå** inom det civila försvaret. Det är viktigt att skapa en sammanhållen förberedande planering för svenskt värdlandsstöd på samtliga nivåer, inklusive en gemensam organisering och struktur för den samordnade hanteringen. I det svenska systemet råder idag viss otydlighet i ansvarsfördelningen, framför allt avseende det formella ansvaret för att på central nivå bygga en robust nationell förmåga under höjd beredskap.
- Sverige behöver **förbereda effektiva former för mottagande och distribution** av internationellt stöd. Här finns viktiga lärdomar att hämta från Ukrainas och Polens arbete med **logistiska hubbar** och samarbete med civilsamhället.



# 1. Om uppdraget och delredovisningen

## 1.1 Uppdraget från regeringen

Regeringen gav den 13 juli 2023 i uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.<sup>1</sup> MSB ska lämna en delredovisning till Regeringskansliet senast den 6 november 2023, och en slutredovisning senast den 7 juni 2024.

I uppdraget till MSB anges också att myndigheten ska samverka med relevanta svenska myndigheter. I arbetet fram till delredovisningen har MSB främst samverkat med Försvarmakten (FM) och Försvarets materielverk (FMV), som båda fått motsvarande uppdrag inom sina respektive verksamhetsområden.<sup>2</sup> MSB har även inlett samverkan med Förvarshögskolan (FHS), sektorsmyndigheterna och beredskapsmyndigheterna. I arbetet med delredovisningen har MSB fått stöd från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), vilket också anges i uppdraget. Den del av uppdraget som anger att MSB, om möjligt, bör inhämta erfarenheter och information från ukrainska myndigheter samt relevanta organisationer, främst Europeiska Unionen (EU) och Förenta Nationerna (FN), kommer MSB att gå vidare med till slutredovisningen.<sup>3</sup>

## 1.2 Avgränsningar och fokus för delredovisningen

Delredovisningen berör endast lärdomar för utvecklingen av det civila försvaret. Lärdomar för MSB:s verksamhet som inte har bäring på det civila försvaret, utan snarare för MSB:s bidrag till internationell insatsverksamhet, kommer att ingå i slutredovisningen. Denna avvägning är gjord utifrån att delredovisningen kan ses som ett underlag inte bara till Regeringskansliet, utan även till Försvarsberedningen, vars planerade rapport om det civila försvaret inlämnas innan föreliggande regeringsuppdrag slutredovisas.

---

1. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om erfarenheter och lärdomar kriget i Ukraina, Fö2023/01325.

2. Uppdrag till Försvarmakten om erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina, Fö2023/01323; och Uppdrag till Försvarets materielverk om erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina, Fö2023/01324.

3. I begränsad utsträckning har erfarenhetsinhämtning från EU redan påbörjats, vilket kan ses i kapitlet om Vårdlandsstöd.

Fokus för delredovisningen är på erfarenheter och lärdomar som det är av särskild vikt att Sverige fångar upp till utvecklingen av det civila försvaret. Återgivelsen av kriget och Ukrainas försvarsansträngningar är därför koncentrerad till sådant som särskilt behandlar dessa erfarenheter och lärdomar. Delredovisningen är inte avsedd att återge kriget i dess helhet, varken avseende kronologiskt förlopp eller som en fullständig redogörelse av de skador Ukraina lidit. För detta rekommenderas andra källor.<sup>4</sup>

Det ingår i MSB:s instruktion att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar.<sup>5</sup> Det här arbetet pågår kontinuerligt. Därtill får myndigheten enskilda uppdrag från regeringen med relevans för utvecklingen av det civila försvaret. Delredovisningen ska ses som en del av detta större arbete, som tillsammans bildar underlag till politik och offentlig förvaltning om vad MSB bedömer är en lämplig utveckling av det civila försvaret. Några exempel på viktiga rapporter som rör utvecklingen av det svenska civila försvaret är MSB (2023) *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, MSB (2022) *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*, samt MSB och FM (2023) *Krigets krav, en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*. I samtliga tre nämns vissa erfarenheter från kriget i Ukraina. MSB har även gett ut två rapporter som mer specifikt studerar erfarenheter från Ukraina, dessa är: MSB (2023) *När kriget kom nära – årsrapport it-incidentrapportering 2022* och MSB (2023) *Building resilience for the future – lessons from Ukraine*, där den sistnämnda är en sammanfattning av en seminarierie som MSB arrangerade under våren 2023. Föreliggande delredovisning bör ses som kompletterande till dessa övriga rapporter.

Delredovisningen har inte kunnat omfatta alla samhällets delar i Ukraina, men har haft som ambition att åtminstone beröra flera av dem. Sex fokusområden har valts ut dels baserat på att de har varit särskilt viktiga för Ukrainas motståndskraft, dels på pragmatiska grunder där den snäva tidsramen gjort att fokus riktats mot områden där kunskapstillgången redan idag är god. Valda fokusområden är: 1) *räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila*, 2) *reparationsberedskap*, 3) *cyber- och informationssäkerhet*, 4) *försvarsvilja*, 5) *kommunikation med befolkningen och omvärlden*, samt 6) *världlandsstöd*. I alla områden finns element av ansträngningar från det offentliga, det privata näringslivet, civilsamhället och ända ned till enskilda människor.

Samtliga sex fokusområden har i olika utsträckning lyfts fram som viktiga – tillsammans med andra sektorer och områden – såväl i de tidigare nämnda MSB-rapporterna som i Försvarsberedningens rapport *Allvarstid* (2023). Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att delredovisningen inte presenterar en uttömmande lista på områden som är betydande för det civila försvaret, utan bara ett urval, som ett första steg i att inhämta erfarenheter och dra initiala lärdomar. Även om delredovisningen innehåller centrala lärdomar, behöver en mer fullständig helhetsbild inkludera även andra områden. Detta avser MSB att återkomma till i slutredovisningen. Dessutom bör det påpekas att även om uppdelningen i fokusområden underlättar en snabb överblick, är de i praktiken ofta beroende och invävda i varandra. I en krigssituation händer mycket parallellt och det civila försvaret ska kunna säkerställa dem alla samtidigt.

4. En möjlig källa är till exempel Regeringskansliet, Försvarsdepartementet. (2023). *Allvarstid: Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19.

5. 1§, Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Delredovisningen fokuserar på att beskriva erfarenheter och på att formulera ett antal viktiga lärdomar. Att, som uppdraget anger, även redovisa hur de kan tas tillvara i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret kräver mer involvering av exempelvis aktörerna inom beredskapssektorerna. Det har inte funnits tillräckligt utrymme för det i arbetet fram till delredovisningen. Därför har MSB enkom landat i mer konkreta rekommendationer i de fokusområden där myndigheten har ett större utpekat ansvar. Dessa områden är: räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila; cyber- och informationssäkerhet samt värdlandsstöd.

När erfarenheter och lärdomar ska omsättas i faktiska rekommendationer är det också viktigt att komma ihåg att det finns betydande skillnader mellan Ukraina och Sverige. En välfungerande lösning i Ukraina behöver därför inte nödvändigtvis falla väl ut i Sverige. Skillnaderna handlar till exempel om vilken typ av hot som försvaret bör planeras utifrån, om respektive samhälles egenart (geografi, förvaltningsstruktur, ekonomi, säkerhetspolitik, grad av korrruption, etcetera)<sup>6</sup>, liksom om hur de båda länderna organiserat sitt totalförsvaret. Rekommendationerna lutar sig därför inte enkom mot erfarenheter från Ukraina, utan även mot kunskap om vad som bedöms fungera och behövas i en svensk kontext. Även ett kommande Nato-medlemskap kan påverka hur Sverige bör utveckla det civila försvaret, något som dock inte närmare diskuteras i den här delredovisningen.

### 1.3 Läsanvisning

I kapitel 1 beskrivs uppdraget från regeringen. Det redogör även för hur MSB avgränsat arbetet med delredovisningen samt dess fokus. I kapitel 2 beskrivs metod och underlag. Nyckelbegrepp som erfarenhet och lärdom definieras där. Kapitlet redogör även för hur MSB gått tillväga för att samla in underlag, samt diskuterar underlagen. Kapitel 3–8 redovisar observerade erfarenheter och lärdomar. De lyfter i tur och ordning: 3) räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila, 4) reparationsberedskap, 5) cyber- och informationssäkerhet, 6) försvarsvilja, 7) kommunikation med befolkningen och omvärlden, samt slutligen 8) värdlandsstöd. Kapitlen inleds med vilka erfarenheter som har observerats. Därefter listas de lärdomar som sammantaget kan dras baserat på erfarenheterna. I tre av kapitlen ges även rekommendationer. Det avslutande kapitel 9, drar övergripande lärdomar från de föregående kapitlen samt beskriver vad som kommer att ingå i slutredovisningen.

6. Se till exempel Eriksson, P., Lallerstedt, K. & Lindgren, J. (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*, samt Eriksson, P., Enström, J., Lallerstedt, K. & Lindgren, J. (2023). *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*.

## 2. Metod och definitioner av begrepp

### 2.1 Civilt försvar och kriget i Ukraina

Enligt lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar i fred den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med civilt försvar avser därmed MSB i denna delredovisning den civila verksamhet som behövs för att förbereda ett land för krig. Den definitionen fungerar även för att studera Ukraina, trots att landet inte använder benämningen civilt försvar och inte heller har organiserat sitt försvar på samma sätt som Sverige. I delredovisningen används för läsvänlighetens skull uttrycket ”Ukrainas civila försvar”, även om en mer korrekt beskrivning egentligen är ”Den civila verksamhet som Ukraina bedriver under kriget, och som i en svensk kontext motsvaras av det civila försvaret”. Eftersom Försvarsmakten (FM) och Försvarets Materielverk (FMV) har fått regeringsuppdrag motsvarande MSB:s, kan de tre myndigheternas redovisningar tillsammans visa på lärdomar för totalförsvaret.

Med kriget i Ukraina avses i delredovisningen de krigshandlingar som Ryssland inledde mot Ukraina i februari 2014, vilka sedan eskalerade till ett fullskaligt invasionskrig den 24 februari 2022. Fokus i delredovisningen ligger på tiden efter att Ryssland inlett det fullskaliga invasionskriget, eftersom det främst är då som Ukrainas motsvarighet till Sveriges civila försvar prövats i stor skala. Det finns dock anledning att också notera de satsningar som Ukraina gjort på sitt civila försvar mellan 2014–2022, då dessa bidragit till den motståndskraft som landet uppvisat, och det därför finns lärdomar att dra av dem. Det är viktigt också att komma ihåg att olika delar av Ukraina påverkats olika av kriget, varför det som gäller i en oblast (ett mindre administrativt område, ungefär som ett län eller en region) inte nödvändigtvis gäller i en annan.

### 2.2 Erfarenheter och lärdomar

Att studera erfarenheter och dra lärdomar från ett land som befinner sig i ett fullskaligt krig är en komplex uppgift. Resultatet kan komma att variera starkt beroende på vilka avgränsningar som görs, exempelvis tidpunkten för datainsamling, geografiskt läge och vilka källor som anses vara trovärdiga.

Erfarenheter härleds ur händelser, upplevelser eller förlopp som har dokumenterats på ett sätt som möjliggör systematisk analys, som i sin tur ligger till grund för att dra lärdomar. Eriksson m.fl. beskriver begreppet erfarenhet som ”en eller flera observationer och ett analyserat resultat i form av en lärdom”.<sup>7</sup> Generellt kan en erfarenhet beskrivas som ”hur man gjorde, varför man gjorde det och vilka förutsättningar som krävdes för att göra så”.<sup>8</sup> Delredovisningen baseras således på ett antal observationer som ligger till grund för analys, vilka leder till lärdomar.

För att precisera ytterligare utgörs en erfarenhet i den här delredovisningen av en observation av ett problem som Ukraina fått på grund av kriget, och hur Ukraina försökt att lösa det. Erfarenheten analyseras sedan och en lärdom dras. Erfarenheten svarar på frågan om vad som hände, medan lärdomen svarar på frågan om vad vi lärde oss. Där erfarenheten oftast befinner sig på en mer detaljerad faktnära nivå, ligger den områdesvisa lärdomen snarare på en mer aggregerad nivå. Baserat på lärdomarna kan sedan rekommendationer ges, vilket motsvarar uppdragets skrivning om att redogöra för hur lärdomar kan tas tillvara i utvecklingen av det civila försvaret. I ett sista steg kan sedan beslut fattas.

Schematiskt kan erfarenheter och lärdomar beskrivas som de två första stegen på väg mot rekommendationer och beslut (figur 1). Den här delredovisningen är i huvudsak koncentrerad till de två första stegen, men även steg tre ingår i tre av kapitlen om fokusområden.

**Figur 1.** Processbeskrivning från erfarenhet till beslut



Figuren beskriver vad som ingår i de respektive stegen från erfarenhet till beslut. Delredovisningen omfattar huvudsakligen de två första stegen; erfarenheter och lärdomar, men även steg tre, rekommendationer, förekommer i vissa kapitel. Källa: MSB:s egen figur.

7. Eriksson, P., Enström, J., Lallerstedt, K. & Lindgren, J. (2023). *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*, s. 3.

8. Eriksson, P., Enström, J., Lallerstedt, K. & Lindgren, J. (2023). *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*, s. 13. Jämför med Försvarsmaktens *Handbok erfarenhetshantering* (H ERF 2017), s. 31.

## 2.3 Tillvägagångssätt och underlag

För att kunna besvara frågan om vad som hänt (erfarenheterna) inom respektive fokusområde, och vad vi kan lära oss av det (lärdomarna), samt ange hur lärdomarna kan tas tillvara (rekommendationerna) ställdes frågorna nedan till källmaterialet. Genom de två första identifieras erfarenheterna, genom den tredje lärdomarna, och genom den fjärde rekommendationerna.

1. Vilka problem kan observeras inom fokusområdet som en följd av kriget?
2. Hur har Ukraina försökt att lösa de observerade problemen inom fokusområdet?
3. Vilken lärdom bör dras inom fokusområdet baserat på en analys av erfarenheterna, det vill säga av svaren på fråga 1–2?
4. Vilka rekommendationer kan dras för svenskt civilt försvar utifrån lärdomarna?

För att avgöra vilka problem som i första hand skulle lyftas eftersöktes källor utifrån två ambitioner. Den första var att belysa sådant som tycks ha varit särskilt viktigt inom respektive fokusområde, och som kunde tänkas vara viktigt för svenskt civilt försvar. Den andra var att söka efter material som rörde *civil-militär samverkan och privat-offentlig samverkan*. MSB har tidigare identifierat båda som utvecklingsområden inom svenskt civilt försvar.<sup>9</sup> Den sistnämnda ambitionen visade sig dock begränsas av tillgången på källor och den korta tid som kunde tas i anspråk inför delredovisningen, varför dessa inte återfinns i samtliga kapitel.

Överhuvudtaget har tillgången på lämpliga och tillförlitliga källor varit en utmaning. Många källor är av osäker karaktär. Det handlar inte bara om sociala medier, utan även om information som sprids via mer etablerade aktörer, där aktörerna omedvetet kan ha utsatts för informationspåverkan från Ryssland eller Ukraina. I arbetet med att identifiera erfarenheter i det pågående kriget har det därför varit centralt med källkritik. Med anledning av detta återfinns i varje kapitel en inledande fotnot med en kort redogörelse av de källor som kapitlet bygger på. Det underlättar för läsaren att bedöma trovärdigheten i framställningen.

Utmaningen avseende tillgången på källor har även handlat om bristen på djupgående information om de mer vardagliga byggstenarna i Ukrainas motsvarighet till det civila försvaret. Mycket av den nyhetsrapportering som förmedlats från Ukraina har fokuserat på krigets skadeverkningar, såsom mänskligt lidande och spektakulära händelser. Däremot har det i många fall saknats djupgående information om till exempel sådant som rör styrning och ledning, vilket är en typ av information som behövs för att kunna dra insiktsfulla lärdomar för det civila försvaret. I vissa fall har svenska myndigheter beställt Ukrainarelaterade rapporter inom sina sektorer, men här återstår fortfarande mycket erfarenhetsinhämtning.

9. Se till exempel: MSB (2023). *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*; Försvarsmakten och MSB (2023). *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*; MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans*.

Delredovisningen bygger framför allt på sekundärkällor och på kunskap som byggts upp över tid inom MSB. De sekundärdata som varit i fokus kommer från myndigheter, organisationer, tankesmedjor, nyhetsmedia och från forskning, på såväl nationell som internationell nivå. Det dessa sekundärdata har gemensamt är att de bygger på information som avsändaren själv insamlat och bearbetat. Eftersom MSB inte bearbetat den ursprungliga informationen har ambitionen varit att endast använda sig av betrodda avsändare. Detta som ett sätt att reducera risken att bli föremål för informationspåverkan. Utöver sekundärdata bygger delredovisningen även på den kunskap som MSB byggt upp i sitt arbete med det civila försvaret, vilket inkluderar såväl arbete med beredskapssektorerna som insatsverksamhet på plats i och utanför Ukraina. Till slutredovisningen avser MSB att i större utsträckning involvera aktörer inom beredskapssektorerna, som ett sätt att få tillgång till den typ av information som varit knapphändig inför delredovisningen.

# 3. Räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila<sup>10</sup>

## 3.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>11</sup>

Den ukrainska räddningstjänsten, State Emergency Service of Ukraine (SESU), har ansvar för förebyggande och skadeavhjälpare arbete, samt delar av skyddet av civilbefolkningen i en bredare bemärkelse. SESU:s uppdrag och mandat liknar därför den svenska räddningstjänstens. Det finns dock skillnader i organiseringen. Medan svensk räddningstjänst främst är kommunal är SESU en statlig myndighet, där det samlade ansvaret finns.<sup>12</sup>

Efter att Ryssland inledde det fullskaliga invasionskriget har SESU haft en nyckelroll i skyddet av den hårt ansatta civilbefolkningen. De delar av SESU som verkat i områden nära frontlinjen, inklusive på ockuperat territorium, har under långa perioder varit extremt belastade. En konsekvens av kriget, som inneburit en stor utmaning för SESU, är att det har blivit vad som kan benämnas ”mer av allt”. Exempelvis har fler bränder, med större konsekvenser, uppstått på grund av kriget och insatser som i fredstid är sällanhändelser har blivit mer vanligt förekommande.

SESU är också en viktig informationsspridare, bland annat genom sociala medier och så kallade Trygghetspunkter (*Punkt nezlamnosti*). SESU har under kriget haft en rad uppgifter utöver de som i Sverige traditionellt förknippas med räddningstjänstverksamhet. Ett exempel är ansvaret för upprättandet av Trygghetspunkter, som bemannas med frivilliga.<sup>13</sup> Punkterna är platser för värme, information, laddning av telefoner, tillgång till internet, samt barn- och äldreomsorg, vilket ska bidra till befolkningens grundläggande behov och trygghet.

---

10. I en svensk kontext återfinns den här verksamheten i beredskapssektorn ”Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen”. Där ingår utöver räddningstjänst även sådant som berör till exempel varningssystem, skyddsrum och utrymning/inkvartering. Fokus i det här kapitlet är dock endast kommunal räddningstjänstverksamhet samt vissa delar av skyddet av civilbefolkningen. Detta beror på tillgången på underlag, och betyder inte att räddningstjänstens verksamhet är viktigare än andra delar av skyddet av civilbefolkningen.

11. Kapitlet bygger på underlag i form av artiklar, rapporter och information från seminarier i Sverige där företrädare för ukrainsk räddningstjänst deltagit. Det ingår även observationer och faktainsamling från plats i Ukraina. Personal från MSB har vid två tillfällen under 2023 besökt SESU i olika delar av landet i syfte att inhämta kunskap till svensk räddningstjänst. Besök har genomförts på krigsdrabbade platser, brandstationer, ledningscentraler och utbildningsanläggningar samt två av SESU:s universitet.

12. I SESU:s uppdrag ingår ansvarsområden som i Sverige är statlig räddningstjänsts ansvar, exempelvis fjällräddning, (Olsén, M., Ryghammar C. & Welanders F. (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE).

13. Olsén, M., Ryghammar C., & Welanders F. (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE.



### 3.1.1 Räddningsinsatserna i krig skiljer sig från fredstid

Ryssland har inte respekterat folkrätten och krigets lagar. Det har visat sig bland annat genom beskjutning av bostadsområden, civil infrastruktur och sjukvårdsinrättningar, liksom angrepp på civilförsvarspersonal. Medveten beskjutning av räddningspersonal har förekommit både under utryckning och som ett andra anfall över skadeplatsen, så kallad ”double tap”. Det har lett till att räddningspersonal skadats och dödats.<sup>14</sup> SESU har därför förändrat larmrutiner och agerandet på skadeplats för att skydda personalen.<sup>15</sup>

Skadepanoramata för dem som drabbats skiljer sig ifrån fredstida olyckor med en större förekomst av massiva blödningar, stora öppna sår och avslitna lemmar till följd av explosioner och splitter. Detta kräver att de som responderar till skadeplatserna har särskild förmåga för akut omhändertagande. SESU har därför påbörjat arbete med att anpassa utbildningen av räddningstjänstpersonal samt att tillföra anpassad utrustning.

En annan konsekvens av ryska angrepp är ett stort behov av att rädda människor ur raserade byggnader. För att skyndsamt hitta och rädda överlevande ur rasmassorna krävs kunskap, specialiserade verktyg och sökhundsekipage. Vid större byggnadskollaps krävs det även tillgång till och förmåga att nyttja entreprenadmaskiner (grävmaskiner, kranar, m.m.). SESU:s förmåga att hantera sök och räddning i raserade byggnader tycks ha ökat över tid genom erfarenhetsåterföring och en utökning av antalet specialiserade räddningsteam.

En ytterligare följd av granat- och robotbeskjutning är att byggnaders inbyggda brandskydd skadas av tryckvågor och splitter. Konsekvensen blir ett snabbare förlopp och mer omfattande bränder än i fredstid. Detta bidrar till en hög belastning för SESU som också tvingas till svåra prioriteringar då resurserna inte räcker när flera insatser ska pågå parallellt.<sup>16</sup>

På grund av de utmaningar som möter SESU:s medarbetare poängterar de vikten av mental förberedelse och flexibilitet i arbetet.<sup>17</sup> SESU lyfter även utmaningar med kompetensförsörjning och har behövt skala upp sin utbildningsorganisation. De framhåller även vikten av att kunna dra lärdomar under pågående konflikt för att justera utbildningsinnehållet.<sup>18</sup>

### 3.1.2 Oexploderad ammunition och minor

Oexploderad ammunition och minor utgör en massiv utmaning för hela Ukraina. Många civilpersoner och soldater har skadats och dödats av oexploderad ammunition, minor och försåtmineringar. Sammantaget finns beräkningar på att flera miljoner granater, raketer och annan grovkalibrig ammunition har skjutits av Ryssland och Ukraina sedan februari 2022. Totalförsvarets ammunitions- och

---

14. Presentation av SESU vid seminarium i Sthlm anordnat av MSB, september 2023.

15. Olsén, M., Ryghammar C., & Welander F. (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE.

16. Olsén, M., Ryghammar C., & Welander F. (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE.

17. Olsén, M., Ryghammar C., & Welander F. (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE.

18. Författarnas besök vid Lviv State University of Life Safety 2023-06-26 och National University of Civil Defense of Ukraine 2023-06-30.

minröjningscentrum SWEDEC estimerar i en rapport att över 10 procent av granater och raketer som skjutits inte detonerat.<sup>19</sup> Ryssland har därtill minerat stora ytor av landet. Byar och städer som befunnit sig i eller i närheten av stridszoner är särskilt hårt drabbade. Även kritisk infrastruktur, industrier och stora arealer jordbruksmark drabbas av problematiken, med omfattande samhällliga konsekvenser.

Flera myndigheter och aktörer är involverade i röjningsarbetet. SESU ansvarar för röjning i samband med räddningsinsatser och har huvudansvaret för att röja områden och byggnader i byar, tätorter och städer i syfte att återställa samhällets funktionalitet. Arbetet med att röja är både tidsödande och farligt, och många ammunitions- och minröjare skadas och dödas i tjänsten. För att minska riskerna för personalen uppger SESU att de har inrättat en funktion som dygnet runt kan ge råd till personal som stöter på okända explosiva anordningar.<sup>20</sup>

### 3.1.3 Samverkan inom och utanför räddningstjänsten

Vissa delar av SESU har varit extremt belastade under långa perioder och andra delar har haft en mer normal belastning men med tillfälliga toppar vid exempelvis fjärrbekämpning. Nationell styrning har därför använts för att förflytta resurser över landet både avseende spetsförmågor (exempelvis minröjare) och basförmågor (brandmän). Detta tycks ha underlättat arbetet i mer drabbade områden.

Det pågår även samverkan mellan civila aktörer (både frivilliga och myndigheter) och militära aktörer. För SESU:s del handlar det framför allt om att få information om eventuella egna eller fiendliga stridshandlingar i områden man responderar till. SESU och det ukrainska militära försvaret har utvecklat ett system där SESU vid inkommande larm stämmer av med militära ledningen om det finns särskilda risker i det område där händelsen inträffat som kan påverka insatsens genomförande och säkerhet.<sup>21</sup>

## 3.2 Initiala lärdomar

- Räddningstjänstens **folkrättsliga skydd respekteras inte**. Räddningstjänsten behöver därför både anpassa sitt taktiska uppträdande på skadeplats samt förses med särskild skyddsutrustning.
- **Skadepanoramata vid krig är ett annat än vid fredstida olyckor**. De som responderar vid skadeplats behöver därför ha särskild utbildning samt utrustning för att öka de drabbades chans att överleva.
- Räddningstjänsten ska ha förmåga att undsätta personer vid **raserade byggnader**. För detta krävs tillgång till räddningsresurser med specialiserad utrustning, sökhundsekipage och entreprenadmaskiner.

19. SWEDEC (2022). *Rapport – Samhällsproblem oexploderad ammunition på exemplet Ukraina*.

20. Författarnas besök vid Interregional Center for Humanitarian Demining and rapid response of SESU, 29-06-2023.

21. Författarnas besök vid Lviv State University of Life Safety 2023-06-26.

- Det är viktigt att under pågående krig ha förmåga att **kontinuerligt observera, dra lärdomar** och vidta åtgärder för att bättre möta de problem som uppstår.
- Den stora utmaning med **oexploderad ammunition och minor** som Ukraina idag möter visar att förmågan att hantera den är av stor vikt.
- För att minska konsekvensen av angrepp mot samhällsviktig verksamhet har det visat sig viktigt att det finns särskild **insatsplanering mellan räddningstjänst och andra civila eller militära aktörer**.

### 3.3 Rekommendationer

- **Utbildning och övning** bör omfatta förmåga att undsätta personer vid raserade byggnader. Vidare behöver räddningstjänsten förberedas för att kunna hantera bränder både med större omfattning samt flera samtidigt pågående insatser.
- **Oexploderad ammunition och minor** utgör en stor utmaning. I händelse av krig på svenskt territorium behöver Sverige förmåga att hantera oexploderad ammunition och minor för att kunna återskapa normalitet och funktionalitet i samhället. Det är i nuläget inte klarlagt exakt hur röjning av oexploderad ammunition och minor i den omfattning som kan krävas i höjd beredskap skulle gå till, och dialog mellan berörda aktörer bör fortgå.
- I och med att ukrainsk och svensk kommunal räddningstjänstverksamhet är organiserad på olika sätt skiljer sig förutsättningarna för hur samverkan och ledning bedrivs. Samtidigt kan vissa utmaningar i inriktning och samordning påminna om varandra. SESU:s organisation ger dem möjlighet att i ett etablerat system nyttja operativa resurser över landets yta. De skickar både bas- och specialistresurser från mindre belastade delar av landet till de delar som behöver mer stöd. Detta har gett dem en förmåga att anpassa (skala upp och ner) resurser utifrån dynamiken i kriget. Sverige bör ha **en funktion med förmåga att utifrån ett nationellt perspektiv kunna inrikta och samordna räddningsresurser från de 18 räddningsledningssystemen**.
- För att minska risken för att räddningspersonal skadas i områden där strider pågår eller förväntas inledas bör **räddningstjänsten och Försvarsmakten ha ett i förväg etablerat nära samarbete** mellan ledningsfunktioner i respektive organisation och operativa enheter som verkar i samma område.

## 4. Reparationsberedskap

Kritisk infrastruktur är ett av huvudmålen för ryska attacker. Det har fått dramatiska effekter på en mängd av samhällets grundläggande funktioner. För att säkerställa funktionerna är det av fundamental vikt att återställa skadad infrastruktur. I det här kapitlet ges exempel från områdena energiförsörjning och transport. Men det finns flera områden där reparationsberedskap aktualiserats i Ukraina, inte minst inom telekommunikationer, vilket MSB avser att återkomma till i slutredovisningen.

### 4.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>22</sup>

#### 4.1.1 Resiliens i energiförsörjningen

Redan i det fullskaliga invasionskrigets inledande skede påverkades elproduktion och eldistribution av att delar av Ukraina hamnade under rysk militär kontroll och av olika former av attacker.<sup>23</sup> En mängd större transformatorer i regeringskontrollerade områden skadades eller förstördes av robotar och drönare. Flera drabbades dessutom mer än en gång, i ryska försök att förhindra reparation.<sup>24</sup> Som en följd av skadad infrastruktur för elförsörjning tvingas miljontals invånare leva med dagliga strömavbrott, vilket bland annat leder till bristande tillgång på dricksvatten, värme och fungerande elektroniska kommunikationer.<sup>25</sup>

Trots stora påfrestningar har Ukraina hittills uppvisat en resiliens i energinfrastruktur. En styrka tycks vara landets effektiva och kontinuerliga reparationsarbete på skadad infrastruktur. Ukraina har, sedan åtminstone 2014, tillsammans med TSO (systemansvarig för överföringssystemet), DSO (regionala och lokala systemansvariga för distributionssystemet) och produktionsföretag byggt upp sin reparationsberedskap inom elsektorn. Man upprättade då bland annat alternativa styrningsplatser samt lagrade reservdelar och utrustning som behövdes för att återställa skadad infrastruktur. Även planer för personalomflyttning upprättades.<sup>26</sup>

Efter det fullskaliga invasionskriget inlett hjälpte DSO:er från andra oblaster i Ukraina de drabbade områdena genom att skicka materiel, reservdelar, utrustning och arbetskraft. Dessa gemensamma ansträngningar mellan industri

---

22. Kapitlet bygger på underlag i form av nyhetsartiklar, djuplodande rapporter och memorandum med väletablerade avsändare såsom amerikanska National Public Radio (NPR), FOI, International Centre for Defense and Security (ICDS), Projekt Prosto, United Nations Development Programme (UNDP) och Världsbanken.

23. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security: Lessons for the Future*.

24. UNDP (Juni, 2023). *Update on the Energy Damage Assessment June 2023*.

25. UNDP (Juni, 2023). *Update on the Energy Damage Assessment June 2023*.

26. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security Lessons for the Future*.

och lokala myndigheter, i kombination med en frivillig minskning av energiförbrukningen, har underlättat förmågan att relativt skyndsamt återställa energiförsörjningen. Det fullskaliga invasionskriget har på så sätt tydliggjort vikten av samordning mellan det privata och offentliga.<sup>27</sup> Under 2022 ökade TSO och DSO:er också antalet arbetslag som utförde reparationer, vilket tycks ha varit en av de viktigaste resurserna för att säkerställa funktionaliteten.<sup>28</sup> Personalen som ingick i arbetslagen var tvungen att undantas från militärtjänstgöring, vilket krävde tillstånd från krigsmakten.<sup>29</sup>

Det går inte heller att överskatta den vikt som internationellt stöd från Europa inneburit, i form av nödvändig utrustning, reservdelar och materiel för reparationer.<sup>30</sup> Ukraina har även infört lagar som underlättat reparationsberedskapen. I januari 2023 införde landet en lag ”om ändringar av Ukrainas skattelag för att underlätta återställandet av Ukrainas energiinfrastruktur.” Den undantar tillfälligt (under perioder med krigslagar) varor avsedda för återställande av energiinfrastruktur från mervärdesskatt. Det har förenklats tillgången på reservdelar till kraftsystemet.<sup>31</sup>

#### 4.1.2 Ansträngningar för att återställa transportsystemet

Ukrainas transportinfrastruktur utsattes för omfattande förstörelse redan tidigt i det fullskaliga invasionskriget.<sup>32</sup> I juni 2022 bedömdes det att upp till 30 procent av landets transportinfrastruktur hade skadats i varierande utsträckning.<sup>33</sup> Skadorna drabbade allt från lokala vägar till motorvägar och nationella vägar, liksom järnvägsinfrastruktur.<sup>34</sup> Även flygplatsinfrastruktur har varit en primär måltavla för luftangrepp sedan det fullskaliga invasionskrigets början och Ukrainas luftrum har stängts.<sup>35</sup> Dessutom har Ryssland upprättat blockader av ukrainska hamnar i Svarta havet.

Sammantaget påverkar de minskade transportmöjligheterna förflyttningen av både varor och människor. Särskilt i områden nära frontlinjen har befolkningen under lång tid påverkats. Utöver direkta attacker har tillgången på såväl livsmedel som mediciner och sjukvård varit otillräcklig, då säkra sätt att transportera förnödenheter och vårdpersonal till områdena många gånger saknats.<sup>36</sup> När det gäller intäktsförluster kopplade till transportsektorn har den förlorade åtkomsten till hamnar i Svarta havet och stängningen av flygindustrin utgjort den största delen.<sup>37</sup>

27. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security Lessons for the Future*.

28. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security Lessons for the Future*.

29. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security Lessons for the Future*.

30. ICDS (Maj, 2023). *War and Energy Security Lessons for the Future*.

31. UNDP (Juni 2023). *Update on the Energy Damage Assessment June 2023*.

32. World Bank, the Government of Ukraine & European Commission (2022). *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment – August 2022*.

33. Kiss, M., Jacobs, K., Soone, J., (2022). *Russia's war on Ukraine: Implications for transport*, European Parliamentary Research Service.

34. World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations (2023). *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023*.

35. Eriksson, P., Enström, J., Lallerstedt, K., & Lindgren, J. (2023). *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*. Totalförsvarets forskningsinstitut.

36. PROSTO Support to Services Accessibility in Ukraine (2022). *Analysis of the situation for the Ukrainian administrative service centres (ASCs) in wartime, March – April 2022*. Salar International; Clausen Mork, J., & Reichel, B. (2022). *Civilt försvar – hot och hotbilder. När hot blir verklighet – betydelsen av det ryska angreppet mot Ukraina för svensk planering av civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut.

37. World Bank, the Government of Ukraine, the European Union & the United Nations (2023). *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023*, s. 89.

En prioritet för Ukraina har varit att återställa grundläggande funktionalitet i transportnätet, något som varit helt nödvändigt för att transportera internationellt stöd och för att möjliggöra återuppbyggnad inom flera samhällssektorer. Även om transportsystemen har utsatts för omfattande skador tycks den institutionella kapaciteten inom sektorn varit förhållandevis robust. Ukrainas nationella vägmyndighet Ukravtodor och den statliga järnvägen Ukrzaliznytsia, har klarat att kontinuerligt inventera skadade tillgångar på återerövrade territorium, att genomföra akuta reparationer samt att leverera sina tjänster.<sup>38</sup> I mars 2023 var cirka hälften av de skadade nationella vägarna i återtaget territorium under reparation eller färdigreparerade, och de flesta huvudjärnvägsspåren hade återställts av Ukrzaliznytsia. Reparationerna är ofta inte permanenta, men uppges vara tillräckliga för att tillfälligt återställa viktiga transportförbindelser.<sup>39</sup> Uppgiften är inte enkel; som en följd av Rysslands fullskaliga invasionskrig har många komponenttillverkare i delar av Ukraina tvingats upphöra med sin produktion, vilket medfört brist på reservdelar för bland annat fordon och transportinfrastruktur. Dessutom har den förarbrist som var påtaglig redan före invasionskriget förvärrats när manliga arbetare inkallats till militärtjänst, vilket ytterligare påverkat möjligheten att transportera människor, förnödenheter och reservdelar till skadad infrastruktur.<sup>40</sup>

## 4.2 Initiala lärdomar

De samlade erfarenheterna från områdena elförsörjning och transport visar att Ukraina på flera sätt uppvisar resiliens trots omfattande påfrestningar. Några av de initiala lärdomar som kan dras utifrån erfarenheterna är följande:

- Fungerande infrastruktur inom såväl elförsörjning som transporter är nödvändig för att upprätthålla samhällets grundläggande funktioner. Det är därför sedan länge känt att vikten av att **identifiera, skydda och säkra kritisk infrastruktur** är fundamental. Erfarenheterna från Ukraina understryker detta.
- **Tillgång till reservdelar och komponenter** för att snabbt kunna återställa förstörd hårdvara är centralt för god resiliens. Här kan god **lagerhållning** av särskilt avgörande komponenter spela en viktig roll.
- Förmåga att återställa skadad infrastruktur kräver även **kompetens**, där **förflyttning och förstärkning av personal** kan behövas.
- Ett skyndsamt återställande av skadad infrastruktur för elförsörjning och transporter i Ukraina gynnades avsevärt av **internationellt stöd**. Nödvändig utrustning, reservdelar och materiel för reparationer, såväl som resurser för att säkerställa att energisystemet fungerar korrekt, kan således behöva tillföras från utlandet.

38. World Bank, the Government of Ukraine & European Commission (2022). *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment – August 2022*, s. 148–149.

39. World Bank, the Government of Ukraine, the European Union & the United Nations (2023). *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023*, 2023. s. 11; s. 88

40. Zagreba, V., & Danylyuk, D. (2022). *The Urban Transport Sector in Ukraine in 2022: A Baseline Report in the Context of the War of 2022 and Prospects for a Green Post-War Recovery*. Ivano-Frankivsk, Ukraine: Oresund Solutions LLC. s. 18.

# 5. Cyber- och informationssäkerhet

## 5.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>41</sup>

### 5.1.1 Initiala dataintrång och cyberangrepp

Ukraina har, tillsammans med stort stöd från andra länder och aktörer, behövt hantera cyberangrepp i många år, både före det fullskaliga invasionskriget och därefter. Landet har genom erfarenhet och riktade insatser byggt upp en god motståndskraft, varför många cyberangrepp som riktats mot landet har kunnat avväjas.

Enligt uppgifter från Ukrainas cybersäkerhetscentrum CERT-UA ska landet ha utsatts för över 1 500 cyberangrepp under det fullskaliga invasionskrigets sex första månader, varav drygt hälften ska ha genomförts i februari och mars 2022.<sup>42</sup> Cyberangreppens syften var att förhindra ukrainska civila och militära aktörer från att verka på ett effektivt sätt, att orsaka direkt skada i det ukrainska samhället samt att skapa fördelar för den ryska militären.

Enligt den information som finns tillgänglig tycks Ukraina framgångsrikt ha stått emot de flesta angreppsförsöken. Det är dock värt att ha i åtanke att landet ofta undviker att exponera egna motgångar om det i sig inte skapar ett mervärde. Hur omfattande skador som den ryska cyber- och informationskrigföringen verkligen har medfört är därför svårt att veta med säkerhet, särskilt gällande militära insatser.

Ryssland har haft olika cyberstrategier i olika stadier av kriget. Under det fullskaliga invasionskrigets inledande fas användes metoder som har bedömts vara mer sofistikerade, som till exempel ett angrepp på Viasats satellitbaserade nätverk KA-SAT. Perioden därefter har varit mer primitiv där cyberstrategin framförallt har bestått av överbelastningsangrepp och intrångsförsök genom nätfiske. Ett lärande sker sannolikt även hos ryska aktörer och det kan inte uteslutas att mer avancerade metoder kommer att användas framöver.

---

41. Detta kapitel bygger på MSB:s rapport *När kriget kom nära: Årsrapport it-incidentrapportering 2022* (MSB2179). Rapporten innehåller en detaljerad redogörelse på cyber- och informationssäkerhetsområdet under krigets initiala fas och bygger på en omfattande inhämtning av incidentrapporter och nyhetsmaterial. MSB hänvisar till denna rapport för en mer komplett framställning av de sakförhållanden, lärdomar och rekommendationer som presenteras i kapitlet.

42. Notera att incidenter rapporteras på olika sätt i olika länder. State Service of Special Communications and Information Protection of Ukraine, (2022-12-30) "CERT-UA has processed over 2,000 cyberattacks against Ukraine year to date", Gov.ua., <https://cip.gov.ua/en/news/cert-ua-vid-pochatku-roku-opracyuvala-bilshe-dvokh-tisyach-kiberatak-na-ukrayinu>.

## 5.1.2 Molnlagring av den ukrainska statens handlingar

Statlig känslig information har riskerat att falla i ryska händer i samband med det fullskaliga invasionskriget. Efter annekteringen av Krim flyttades data från regionerna till servrar i huvudstaden. Med start före Rysslands fullskaliga invasionskrig stärkte Ukraina serverskyddet och implementerade åtgärder för att omöjliggöra radering av information om serverna skulle hamna i orätta händer. Ukraina förberedde också säkerhetskopior på stora delar av den ukrainska statens nödvändiga data som kunde aktiveras från en annan plats än Kiev om det skulle bli intaget.

I likhet med många andra länder hade Ukraina länge krav på att vissa data måste lagras inom egna territoriet. Den 17 februari 2022, en vecka innan det fullskaliga invasionskriget inleddes, antog det ukrainska parlamentet emellertid *Molntjänstlagen* som möjliggjorde för den ukrainska staten att flytta känsliga data till molntjänster, även om serverna som upprätthåller tjänsterna fysiskt finns i en annan stat.<sup>43</sup> Med hjälp av privata aktörer kunde stora delar av den ukrainska statens digitala infrastruktur lagras på servrar utanför landets gränser. Även civilsamhällesorganisationer och vissa företag har fått stöd.<sup>44</sup> Utöver molnlagring har ett antal företag också tillhandahållit tjänster för att minska påverkan från de ofta kombinerade ryska cyber- och informationsoperationerna.

## 5.1.3 Frivilliga resurser: exemplet IT-armén

Användandet av frivilliga i informationskriget visar på den flexibilitet som den ukrainska staten har uppvisat i flera avseenden under Rysslands fullskaliga invasionskrig.<sup>45</sup> Ett exempel är den så kallade it-armén: en grupp av frivilliga som med hjälp av förberedd programvara attackerat ryska mål. Gruppen har varit ett sätt för den ukrainska staten att angripa ryska mål, även om regeringen inte officiellt stått bakom gruppen.<sup>46</sup> It-armén har istället styrts med hjälp av en lista på mål som spridits via mobilapplikationen Telegram. Bland annat har mobiloperatören Kyivstar sagt sig vara hjälpt av gruppens handlingar.<sup>47</sup> Även om den förmodligen har störst betydelse för att skapa delaktighet och för att stärka försvarsviljan är it-armén ett exempel på ukrainarnas beredskap och flexibilitet i motståndet mot den ryska aggressorn.

Frivilliga används också för att rapportera in ryska trupprörelser och luftburna hot i ockuperade områden. Samtidigt som det finns fördelar med strategin kan den potentiellt resultera i att enskilda individer förlorar sin rättsliga status som civila, och därmed som icke-deltagande i kriget.<sup>48</sup>

43. Verkhovna Rada (2022-02-17) "Про Хмарні Послуги (Molntjänstlagen)", Lag Nr. 2075-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/go/2075-20>.

44. Microsoft uppskattade i april 2022 värdet på sitt stöd till ca. 107 miljoner USD. Schroeder, E. & Dack, S. (2023) A Parallel Terrain: *Public-Private Defense of the Ukrainian Information Environment*. Washington D.C.: The Atlantic Council of the United States 14f.

45. Ekman, I., & Nilsson, P-E., (2023). *Ukraine's Information Front – Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine*. FOI-R--5451--SE (Stockholm: Swedish Defence Research Agency/FOI), <https://foi.se/rest-api/report/FOI-R--5451--SE>.

46. Se webbplatsen "IT ARMY of Ukraine", 2023-10-05 <https://itarmy.com.ua/?lang=en>.

47. Miller, M., (2022-09-07). *Ukraine's Largest Telecom Stands against Russian Cyberattacks*, POLITICO, <https://www.politico.com/news/2022/09/07/hackers-ukraine-telecom-00055060>.

48. Winther, P., & Nilsson, P-E., (2023). *Smart Tactics or Risky Behaviour? The Lawfulness of Encouraging Civilians to Participate in Targeting in an Age of Digital Warfare* (Hague Centre for Strategic Studies), <https://www.jstor.org/stable/resrep49622>.



## 5.2 Initiala lärdomar

Cyberkrigsföringen mot Ukraina ger flera lärdomar om vad hög cyber- och informationssäkerhet bör klara av. Erfarenheterna från Ukraina visar ett kraftigt ökat antal sofistikerade cyberangrepp före det fullskaliga krigsutbrottet. Detta understryker vikten av att ha god informations- och cybersäkerhet långt innan ett eventuellt krigsutbrott för att vara motståndskraftig.

- **Cyberkrigets faser.** Erfarenheterna från Ukraina antyder att cyberkrigsföring kan ske i flera faser: medan det under inledningen av den fullskaliga invasionen genomfördes ett antal relativt sofistikerade cyberangrepp mot Ukraina, har perioden därefter präglats av en bred användning av mer primitiva angreppsformer (såsom överbelastningsangrepp) samt intrångsförsök genom nätfiske. Cyberangreppens karaktär kan komma att ändras igen i invasionskrigets fortsättning.
- **Innovativt användande av resurser.** Ukrainska aktörers flexibilitet och uppfinningsrikedom har fått stor uppmärksamhet under det fullskaliga invasionskriget. Den höga försvarsviljan, som beskrivs i ett annat kapitel i denna delredovisning och som ligger till grund för den samlade ukrainska civila försvarsansträngningen, spelar här sannolikt en stor roll, men konsekvenserna ur ett rättsligt perspektiv kan vara långtgående.
- **Samverkan med privat sektor.** I samband med det fullskaliga invasionskriget i Ukraina har ukrainska företag samverkat med varandra och med myndigheter för att gemensamt försvara Ukraina, och av allt att döma gjort så med gott resultat.
- **Samverkan med internationella aktörer.** Internationella samarbeten etablerades och möjliggjorde snabba insatser för att skydda Ukraina från angrepp och lindra de skador som ändå uppstod. Noggranna förberedelser gällande samarbete har pågått under lång tid och intensifierades i samband med den ryska annekteringen av Krim 2014.
- **Systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete gör stor skillnad.** Lärdomen från Ukraina är att systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete måste genomföras innan krigsutbrottet, annars är det redan för sent och kan få allvarliga konsekvenser. Allriskperspektivet i kombination med systematiskt säkerhetsarbete är helt avgörande för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter och tjänster.

## 5.3 Rekommendationer

Relaterat till arbetet med att samla in lärdomar och erfarenheter från kriget i Ukraina har MSB även tagit fram ett antal rekommendationer gällande Sveriges informations- och cybersäkerhet:

- **Arbeta långsiktigt utifrån ett allriskperspektiv.** Lärdomarna från Ukraina visar att ett land måste ha god informations- och cybersäkerhet långt innan krigsutbrottet för att vara motståndskraftigt.
- Ett möjligt framtida scenario är ett kraftigt ökat antal sofistikerade cyberangrepp före ett krigsutbrott, på samma sätt som skett i Ukraina. Svenska aktörer bör **planera för utökade hotbildsscenarioer** som inkluderar sofistikerade cyberangrepp före kinetiska attacker.
- **Digital suveränitet och stärkt rådighet över it-resurser.** För att kunna bygga digital suveränitet som stärker Sverige behöver en rad frågor utredas, och inte minst i de legala frågorna om rådighet behöver Sverige förhålla sig till EU.
- **Säker lagring av samhällsviktig information.** För att viktig information inte ska gå förlorad och för att data ska hållas konfidentiella är det angeläget att klarlägga hur samhällskritiska data bör säkras.
- **Ställ krav på all samhällsviktig verksamhet.** För att säkerställa robusthet, resiliens och redundans i praktiken behöver samhället i större utsträckning informera sig om it-incidenter, följa upp att kraven efterlevs och löpande utveckla krav och stöd för att kunna möta nya utmaningar och möjligheter på området.
- **Säkra digitala leveranskedjor.** Ge MSB i uppdrag att, tillsammans med sektorsansvariga myndigheter, kartlägga monoberoenden inom de nya beredskapssektorerna, samt lämna förslag på hur identifierade monoberoenden ska hanteras.

# 6. Försvarsvilja

## 6.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>49</sup>

Ukraina har hittills under invasionskriget framstått som enat och visat en stark nationell samling i motståndet mot den ryska aggressionen. Experter tycks vara överens om att omvärlden underskattade Ukrainas försvarsvilja och motståndskraft.<sup>50</sup> Få trodde att landet skulle kunna stå emot ett ryskt anfall längre än ett par veckor, men motståndet mot det ryska fullskaliga invasionskriget har varit påtagligt från början.<sup>51</sup> Det här kapitlet redogör för varför så många trodde att det ukrainska samhället skulle vika sig, samt diskuterar hur den starka försvarsviljan uppstod.

### 6.1.1 Felbedömd försvarsvilja

Försvarsvilja skiljer sig från andra delar av det civila försvaret i fråga om karaktär, åtgärder och effekter. Vad som skapar en mental beredskap och intention att bidra till det kollektiva försvaret hos en befolkning är inte alltid helt tydligt. Det är därför inte heller entydigt vilka förutsättningar som behövs för att ”aktivera” en potentiell försvarsvilja. När Ryssland planerade ett fullskaligt invasionskrig räknade de sannolikt med att bristen på enighet i det ukrainska samhället och en svag ukrainsk stat skulle bana väg för en enkel seger.<sup>52</sup> Utöver de politiska och sociala oroligheterna i Ukraina hade flera undersökningar, exempelvis *World Values Survey*, under åren visat att befolkningen i Ukraina hade jämförelsevis låg försvarsvilja.<sup>53</sup>

---

49. Kapitlet bygger på nyhetsrapportering, analyserande rapporter och forskningspublikationer, liksom på rådata från enkätundersökningar. Ett par framträdande källor är artikeln *The willingness of Ukrainians to fight for their own country on the eve of the 2022 Russian invasion* av Reznik i *Post-Soviet Affairs* och FOI-rapporten *Ukraine's Information Front* av Ekman och Nilsson.

50. Med försvarsvilja menas i generella termer viljan att delta i det militära och/eller det civila försvaret.

51. Walt, S.M., *The Top 5 Lessons From Year One of Ukraine's War*, *Foreign Policy* (blog), 09 februari 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/02/09/the-top-five-lessons-from-year-one-of-ukraines-war/>.

52. Reznik, O., (2023). *The willingness of Ukrainians to fight for their own country on the eve of the 2022 Russian invasion*, *Post-Soviet Affairs* 39, nr 5 (2023-09-03)., <https://doi.org/10.1080/1060586X.2023.2221592>. s. 329–346.

53. "WVS Database", åtkomstdatum 2023-09-15, <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

Kritiken mot dessa typer av mätningar är att de inte säger så mycket om kontexten<sup>54</sup>, eller om olika typer av försvarsvilja.<sup>55</sup> Experter har underskattat ukrainska befolkningens försvarsvilja och motståndskraft eftersom de har fokuserat på en relativt snäv definition av begreppet.<sup>56</sup>

En annan anledning till experternas på förhand dystra utsikter för Ukrainas motståndskraft var landets problem med korruption i den offentliga förvaltningen. Landet har sedan Sovjetunionens fall haft hög korruption, vilket har lett till att ukrainare generellt har lågt förtroende för staten.<sup>57</sup> Dock har Ukraina försökt att bekämpa korruptionen och på senare år har flera viktiga steg tagits i den riktningen, vilket kan ha signalerat till befolkningen och det internationella samfundet att landet är på väg åt rätt håll.<sup>58</sup>

En tredje orsak till att Ukrainas försvarsvilja underskattades var den stora ryska minoriteten i sydöstra Ukraina. Ukraina har sedan 1991 haft betydande regionala och etnolingvistiska skillnader vad gäller politisk och ekonomisk utveckling, vilket påverkade statens legitimitet och relationen till Ryssland bland olika befolkningsgrupper.<sup>59</sup> Sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes har dessa motsättningar antingen försvunnit eller tonats ned, och journalister rapporterar om att även rysktalande ukrainare idag framförallt talar ukrainska för att visa sitt motstånd mot den ryska aggressionen.<sup>60</sup>

## 6.1.2 Ukrainas försvarsvilja och strategisk kommunikation<sup>61</sup>

En viktig byggsten i att skapa och upprätthålla försvarsviljan i Ukraina antas vara den sociala sammanhållningen och det gemensamma målet att motverka den ryska aggressionen. De ukrainska myndigheterna har varit skickliga på att inspirera såväl befolkningen som trupperna, och den ukrainske presidenten Volodymyr Zelenskij har spelat en avgörande roll i den insatsen (se kapitlet om kommunikation med befolkningen och omvärlden). Inom och utanför Ukraina,

54. Cancino Montesinos, S., Svenonius, O., & Michélsen Forsgren, M., (2023). *Vem vill försvara landet? – En scenariobaserad ansats till studiet av försvarsvilja*, FOI-R--5428--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5428--SE>.

55. Wedebrand, C. & Jonsson, D. (2021). *Försvarsvilja i teori och praktik. Om försvarsviljans betydelse*, FOI-R--5155--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).

56. Reznik, O., (2023). *The willingness of Ukrainians to fight for their own country on the eve of the 2022 Russian invasion*.

57. Nordström, A. (2008). *The Interactive Dynamics of Regulation: Exploring the Council of Europe Monitoring of Ukraine* (Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen), <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-9589>; De Waal, T., (2016). *Fighting a Culture of Corruption in Ukraine* (Carnegie Endowment for International Peace.), CarnegieEurope.eu.

58. Åslund, A. (2014). *Oligarchs, Corruption, and European Integration*, Journal of Democracy 25, nr 3: 64–73, <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0055>.

59. Barrington, L., & Faranda, R., (2009-07-01). *Reexamining Region, Ethnicity, and Language in Ukraine*, Post-Soviet Affairs 25, nr 3: 232–256, <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.3.232>; Constant, A.F., Kahanec, M & Zimmermann, K.F., (2011). *The Russian-Ukrainian Political Divide*, Eastern European Economics 49, nr 6: 97–109, <https://doi.org/10.2753/EEE0012-8775490606>.

60. Abbas, M., & Kovtun, Y., *These Russian Speakers in Ukraine Reject Putin's War*, NBC News, 2022-03-07, <https://www.nbcnews.com/news/world/russian-speakers-ukraine-reject-putins-war-rcna18880>; Walker, S., (2022-06-04) *Enemy Tongue: Eastern Ukrainians Reject Their Russian Birth Language*, The Observer Ukraine, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/enemy-tongue-eastern-ukrainians-reject-their-russian-birth-language>.

61. Detta avsnitt bygger på Daniel Jonsson m.fl., *Forskningsbehov för det civila försvaret i ljuset av Ukrainakriget*, FOI Memo 7871 (Stockholm: FOI Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2022), <https://www.foi.se/rapporter/rapportsammanfattning.html?reportNo=FOI%20Memo%207871>.

kanske framförallt i väst, har presidenten och det övriga kabinettet fått stor uppmärksamhet på grund av deras utåtriktade kommunikationsstrategi. Landet har format narrativet kring det fullskaliga invasionskriget för att på så sätt säkra och upprätthålla en hög nivå av stöd från väst och en hög försvarsvilja bland den egna befolkningen. Detta var ett arbete som inte bara uppstod spontant, utan som byggde på en avvägning mellan spontanitet och anpassningsförmåga, och planering som initierades redan i samband med doktrinen om informations-säkerhet från 2017.<sup>62</sup>

Gränserna mellan myndigheter och civilsamhällesorganisationer har i viss mån luckrats upp för att tillåta ett nära samarbete om kommunikationsinsatser. Civilsamhället har bland annat deltagit i Ukrainas strävanden mot informationspåverkan, liksom i ren informationskrigföring, och har bidragit till att upprätthålla känslan av motstånd mot Ryssland under det fullskaliga invasionskrigets gång. Många av de som bidrar till kampen i informationsmiljön har bakgrund i journalistik, PR, sociala medier och liknande. De har också i stor utsträckning kopplingar till organisationer som deltog under, eller skapades i samband med, de så kallade Euromajdan-protesterna 2013–2014.<sup>63</sup> Civilsamhällesaktörerna samarbetar ofta aktivt med statliga institutioner för att under det pågående invasionskriget mobilisera frivilliga, motverka rysk informationspåverkan och för att bygga en positiv bild av Ukraina för internationella målgrupper.<sup>64</sup>

## 6.2 Initiala lärdomar

Det är viktigt att komma ihåg att försvarsviljan formats i den specifika kontext som kriget mellan Ryssland och Ukraina utgör. Inte minst spelar det en roll att Ryssland har varit i krig med Ukraina ända sedan 2014 i och med annekteringen av Krim. Med det sagt finns det ändå ett antal lärdomar att dra.

- Det är viktigt att **inte förlita sig alltför mycket på osäkra opinionssiffror** i bedömningar av befolkningens vilja att försvara landet. Den relativt låga försvarsviljan som tidigare uppmäts i Ukraina, korruptionen och de etnolingvistiska klyftorna visade sig spela mindre roll än väntat.<sup>65</sup>
- Ukrainas försvarsvilja **uppstod inte spontant**, utan var ett resultat av yttre faktorer såväl som omfattande planering och satsningar på kommunikation av den ukrainska staten och civilsamhället.
- **Det politiska ledarskapets roll är betydande** eftersom det bildar en utgångspunkt från vilken samhällets försvarsvilja kan utvecklas och upprätthållas.

62. Ekman, I., & Nilsson, P.-E., (2023). *Ukraine's Information Front – Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine*, FOI-R--5451--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), <https://foi.se/rest-api/report/FOI-R--5451--SE>.

63. Ekman & Nilsson (2023).

64. Ett exempel är Saint Javelin, som började som en kanadensisk välgörenhetsinsamling men som idag har växt till en egen organisation i både Ukraina och Kanada. Se: <https://www.saintjavelin.com/pages/about-us-our-story> (2023-10-15).

65. Jmfr. Torgler, B., (2003). *Why do people go to war?*, Defence and Peace Economics 14, nr 4: 261–280, <https://doi.org/10.1080/10242690302929>.

# 7. Kommunikation med befolkningen och omvärlden

## 7.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>66</sup>

Det här kapitlet tar upp kommunikativa erfarenheter från Ukraina. Det handlar om hur landets regering och myndigheter bedriver kommunikation till befolkning, medier och omvärld. Kapitlet omfattar risk- och kriskommunikation under höjd beredskap och krig<sup>67</sup> såväl som strategisk kommunikation.<sup>68</sup>

### 7.1.1 Kommunikation och sociala medier

Sociala medier är den största informationskällan i Ukraina och används av 75 procent av befolkningen. Några av de mest använda medieplattformarna är Telegram, Viber, Facebook och Instagram.<sup>69</sup> TV, som tidigare var det dominerande mediet, har idag en spridning på cirka 65 procent för nyhetsrapporteringen. Cirka 25 procent av befolkningen lyssnar på radionyheter. Konsumtionen av nyheter från tidningar, tryckta och digitala, är låg och endast 15 procent, främst äldre uppger att de tar del av innehållet. Tidningarna har förlorat på att många

---

66. Kapitlet baseras på rapporter och forskning inom bland annat medie- och kommunikationsvetenskap och retorik. Även analyser av rysk propaganda från RAND och East Stratcom Task Force (EEAS) ingår, liksom viss rapportering från BBC:s analysfunktion BBC Monitoring.

67. Riskkommunikation är att kommunicera om kända risker och hot, om konsekvenserna som riskerna och hoten kan få för individen och samhället, samt hur enskilda, ansvariga myndigheter och andra aktörer kan förbereda sig för att minimera konsekvenserna av olyckor, kriser och krig (*Kommunala webbplatsernas kommunikation om lokala risker*. (2019). Publ. 1453. MSB. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/arnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/stod-till-kommuner/krisberedskapsveckan/kommunala-webbplatser-kommunikation-om-lokala-risker.pdf>); Riskkommunikation handlar om samhällets kommunikativa förmåga och om att kunna leva upp till det förtroende som offentliga institutioner har fått i uppdrag av medborgarna. Det innebär att vid höjd beredskap och krig kunna förmedla snabb, korrekt information till allmänheten och medierna. Det handlar också om den planering och samordning av information som sker mellan myndigheter före, under och efter en olycka, kris eller krig. Innehållet i kriskommunikationen har till uppgift att skapa ett gemensamt meningsutbyte. Nord, L., & Olinder, H. med efterord av Fine, G.A. (2020) *Inga kriser utan rykten – Nyhetsrapportering, kriskommunikation och upplevelsen av informationsvacuum*. Mittuniversitetet, DEMICOM rapport nr 41.

68. Strategisk kommunikation kan definieras på flera sätt men vanligtvis beskriver det en organisations strävan att nå övergripande mål med hjälp av kommunikativa åtgärder. Det innebär ofta en bred syn på kommunikation och kognitiv påverkan, som kan omfatta samtliga aspekter av en organisations verksamhet, inte bara sådant som traditionellt betraktas som kommunikationsinsatser. Se: Ansgar Zerfass m.fl. (2018). *Strategic Communication: Defining the Field and its Contribution to Research and Practice*, International Journal of Strategic Communication 12, nr 4: 487–505, <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1493485>.

69. Media Consumption of Ukrainians in a Full-Scale War. OPORA Survey. June 01, 2022.

inte har råd med prenumerationer och inköp. Tidningar, tryckta och i digital form, är också den medietyp som har lägst förtroende hos befolkningen.<sup>70</sup>

Efter att det fullskaliga invasionskriget inletts förmedlades de ukrainska myndigheternas kommunikéer i alla tv-kanaler samtidigt. Oavsett vilken kanal befolkningen tittade på visades samma uttalanden från regeringen. Inledningsvis ansågs det vara det självklara sättet att förmedla information. Innehållet i det som kommunicerades handlade bland annat om invasionen och att försvara landet, vad det innebar för befolkningen och hur de skulle agera. Budskapen upprepades kontinuerligt och efter en tid började människor vilja ha andra vinklingar och fler nyheter. När det inte riktigt var fallet övergick många till att istället söka efter information på sociala medier, som Telegram.<sup>71</sup> Från ett svenskt perspektiv kan det te sig förvånande. Men i Ukraina är förtroendet för nyheter på sociala medier nästan i samma nivå som för etablerade medier. Det är samma som i andra postkommunistiska länder där stora medier ses som maktens organ, medan sociala medier ger motbilder.<sup>72</sup>

### 7.1.2 Ukrainas insatser för att bemöta rysk informationspåverkan

Redan innan det fullskaliga invasionskriget 2022 var Ukraina hårt utsatt för informationspåverkanskampanjer från ryskt håll. Dessa skedde på många fronter och har kallats för en ”lögnernas brandslang”<sup>73</sup> på grund av den stora mängden halvsanningar med låg verklighetskoppling såväl som rena lögner. Målet från Ryssland tycks ha varit att *ta över* den ukrainska informationsmiljön, snarare än att förstöra den. De ryska påverkanskampanjerna har syftat till att på bred front demoralisera den ukrainska befolkningen, minska omvärldens beredskap att stödja landet och att skapa acceptans för krigsinsatsen hos den ryska befolkningen.<sup>74</sup> Befolkningen i Ukraina har dock varit väl medveten om Rysslands fientliga hållning under lång tid.<sup>75</sup> Ukraina arbetar även aktivt och systematiskt med att motverka rysk destabiliserande desinformation på flera sätt, vilket de har gjort sedan åtminstone 2014. Här kan särskilt nämnas de utbildningsinsatser som gjorts för att öka medie- och informationskunnighet samt den strategi som antogs 2017.<sup>76</sup> Även Sverige har här bistått Ukraina, och under 2023 har Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) bland annat utbildat, tränat och övat ukrainska statstjänstemän rörande otillbörlig informationspåverkan. MPF gör även bedömningen att den ukrainska förmågan till psykologiskt försvar

70. Media Consumption of Ukrainians in a Full-Scale War. OPORA Survey. June 01, 2022.

71. Nygren, G., Widholm, A. (2022). *Hur vet medierna? Källkritik och desinformation i bevakningen av kriget i Ukraina. Källkritik och krig – propaganda, desinformation och lögner*. Institutet för mediestudier.

72. Nygren, G., Widholm, A. (2023). Kommande rapport från MSB.

73. Paul, C. & Matthews, M. (2016). *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It* (RAND Corporation, 2016), <https://doi.org/10.7249/PE198>.

74. Nilsson, P-E. (2023). *Ukraine's Information Front – Executive Summary*, FOI Memo 8173 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), <https://foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%208173>.

75. Nygren G. & Hök, J. [red]. (2016). *Ukraina och informationskriget: journalistik mellan ideal och självzensur*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

76. Ekman, I. & Nilsson, P-E. (2023). *Ukraine's Information Front – Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine*, FOI-R--5451--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), <https://foi.se/rest-api/report/FOI-R--5451--SE>.

och gemensamma operationer med andra försvarsförmågor i stor utsträckning utvecklats efter att det fullskaliga invasionskriget inleddes i februari 2022.<sup>77</sup>

En annan del av Ukrainas kommunikation till befolkningen har handlat om kontroll. Redan för flera år sedan stängdes de ryska tv-kanalerna ner och de ryska sociala medieplattformarna VK och Odnaklassiki blockerades. Det innebar en strikt kontroll över vilka uppgifter som spreds.<sup>78</sup>

### 7.1.3 Politiskt ledarskap och riktade insatser

Ukraina tycks ha arbetat både målmedvetet och framgångsrikt med sin strategiska kommunikation. Det kanske tydligaste exemplet på detta är president Zelenskyj och dennes stab, som genom sin så kallade ”one voice”-policy koordinerade budskapen för andra delar av statsförvaltningen, medier och i viss utsträckning civilsamhället.<sup>79</sup> Den ukrainska ledningen har förstått att utnyttja den uppslutning och det momentum som brukar uppkomma i början av dylika konfliktsituationer.<sup>80</sup> Här har den ukrainska ledningen arbetat med flera tillgängliga kommunikationsvägar.

Det politiska ledarskapet har en viktig roll för att den nationella kommunikationen ska skapa tilltro till den ”berättelse” som de vill skicka till såväl omvärlden som den egna befolkningen. Det finns flera exempel på kommunikativa handlingar som bidragit till att bygga upp bilden av en ledare med en personlig övertygelse om att Ukraina kan och bör vinna kriget. Några är följande: president Zelenskyjs genomgående vana att bära en grön tröja; den till synes amatörmässiga men mycket slagkraftiga video som tidigt efter den fullskaliga invasionen visade Zelenskyj och hans närmaste medarbetare i ett mörkt Kiev; och det vitt spridda citatet från Zelenskyj om att han ”behöver ammunition, inte skjuts”. Bilden av Zelenskyj kan kontrasteras mot den bild av Rysslands president Putin som förmedlas i västlig medierapportering, och som bidrar till att vidare distansera Ryssland från väst.

Ryssland har genom omfattande desinformation och falska vittnesmål under lång tid försökt att vilseleda både den egna och den ukrainska befolkningen, men även det internationella samfundet.<sup>81</sup> Efter den 24 februari 2022 har Ukraina därför, likt andra länder i krig, arbetat aktivt med att förse internationella medier med riktig information, utifrån den bild som Ukraina vill

77. MPF (2023). *Stöd till Ukraina, Delredovisning av regeringens uppdrag till Myndigheten för psykologiskt försvar*. Rapport 2023-06-08.

78. Taradai, D. (2022). *Oklar strategi i ukrainska mediers krigsbevakning*, i Källkritik och krig: Propaganda, desinformation och lögn, red. Ulrika Beck-Friis och Jonathan Lundqvist (Stockholm: Institutet för mediestudier), 74–96, [https://mediestudier.se/wp-content/uploads/2022/10/kalkritik\\_och\\_krig\\_-\\_02\\_-\\_taradai.pdf](https://mediestudier.se/wp-content/uploads/2022/10/kalkritik_och_krig_-_02_-_taradai.pdf).

79. Ekman, I & Nilsson, P-E. (2023). *Ukraine's Information Front – Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine*, FOI-R--5451--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), <https://foi.se/rest-api/report/FOI-R--5451--SE>.

80. Ekman och Nilsson; Johansson, B., Hopmann, D.N. & Shehata, A. (2021). *When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes "normalized"*, Journal of Elections, Public Opinion and Parties 31, nr sup1 (31 maj 2021): 321–34, <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>.

81. För omfattande dokumentation av rysk informationspåverkan, se East Stratcom Task Forces webbplats: East Stratcom Task Force, "UKRAINE", EUvsDisinfo, 15 oktober 2023, <https://euvsdisinfo.eu/ukraine/>.



förmedla. Reportrar och fotografer har till exempel erbjudits organiserade bussresor till olika platser där krigsbrott begåtts, såsom Butja och Izium.<sup>82</sup> De har även tagits till platser i närheten av militära frontavsnitt för att ta del av stridens närhet och dess konsekvenser. Ukraina har också försett medierna med bildmaterial och arrangerat presskonferenser där olika myndighetsföreträdare varit tillgängliga för intervjuer. Dessa har ofta inkluderat vanliga medborgare som drabbats av invasionskriget. Denna typ av kommunikation förmedlar en bild av öppenhet och tillgänglighet, samtidigt som innehållet alltid är mer eller mindre styrt från den politiska ledningen.

## 7.2 Initiala lärdomar

- En övergripande lärdom från kapitlet handlar om avvägningen mellan anpassningsbarhet i planering och anpassningsbarhet i kommunikationen. Ukrainas långsiktiga mål var väletablerade när Ryssland inledde den fullskaliga invasionen och planering fanns sannolikt för hur kommunikation skulle ske. I fråga om konkreta kommunikationsinsatser måste dessa ofta ske snabbt och utan omfattande planering. En viktig lärdom är därför att **kommunikationsstrategier och kommunikationsmedel måste vara anpassningsbara**, och möjliga att flexibelt förändra.
- En lärdom är hur viktigt det är för myndigheter att **arbeta långsiktigt med risk- och kriskommunikation till allmänheten**. Det gäller både vid höjd beredskap och krig, vilka kan pågå under lång tid. Kapitlet visar även hur angeläget det är att bygga förmåga och förtroende hos medborgarna med **snabb och korrekt information**, även under hårt ansträngda förhållanden.
- I den digitala världen är det svårt att styra var människor hämtar sin information. För myndigheter som vill nå ut med sitt budskap gäller det att **finnas där människor söker information**. Det kan vara i sociala medier eller andra mediekanaler.
- I det krig som utspelar sig på informationsfronten drar sig motståndaren inte för att ta flera steg bort från sanningen. Det visar på vikten av att vara **förberedd på omfattande informationspåverkan** och att normer som sanning, transparens och avsändare inte nödvändigtvis råder i händelse av höjd beredskap och krig.
- Ukrainas politiska ledning har varit framgångsrik i sin kommunikation med omvärlden och den egna befolkningen. Deras ”**one voice**”-policy **har gjort kommunikationen tydligare** och lättare att nå ut med.
- Genom att satsa mycket resurser på att **förse ledande internationella medier och nyhetsbyråer med det material** Ukraina önskat förmedla har landet hittills vunnit den internationella kampen om narrativet.

82. Nygren, G. & Widholm, A. (2022). *Hur vet medierna? Källkritik och desinformation i bevakningen av kriget i Ukraina 2022*, i *Källkritik och krig: Propaganda, desinformation och lögn*, red. Ulrika Beck-Friis och Jonathan Lundqvist (Stockholm: Institutet för mediestudier, 2022), 13–73, [https://mediestudier.se/wp-content/uploads/2022/10/kallkritik\\_och\\_krig\\_-\\_01\\_-\\_nygren\\_widholm.pdf](https://mediestudier.se/wp-content/uploads/2022/10/kallkritik_och_krig_-_01_-_nygren_widholm.pdf).

## 8. Vårdlandsstöd

Vårdlandsstöd (*Host Nation Support*) handlar om nyttjandet av inkommande civilt och/eller militärt stöd.<sup>83</sup> Begreppet innefattar såväl mottagande av stöd under fredstida kriser och övningar, som under höjd beredskap och krig.<sup>84</sup> Inkommande stöd kan även koordineras via ett transitland, som omhändertar och koordinerar det internationella stödet för vidare transitering till det kris- eller krigsdrabbade mottagarlandet.<sup>85</sup> Så har varit fallet med till exempel Polen och Ukraina (se mer nedan).

I vårdlandsstödet kan det ingå att tillhandahålla alltifrån transport- och logistiktjänster, livsmedel, sjukvård, elektroniska kommunikationer, reparations- och underhållstjänster till lokaler och byggnader samt drivmedel, bränslen och elförsörjning.<sup>86</sup> I MSB:s vägledning i att ta emot internationellt stöd (2015) betonas att vårdlandsstödet behöver ordnas så att inkommande materiel och personella resurser ska kunna tas emot och ges möjlighet att verka på ett effektivt sätt. Följande kapitel tar upp verksamheter inom det civila försvaret, med lärdomar för den svenska förmågan att ta emot civilt och humanitärt stöd under höjd beredskap utifrån erfarenheterna av samordningen av vårdlandsstöd i och till Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasionskrig 2022.<sup>87</sup>

---

83. SB (2015). *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*.

84. SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft, s. 365.

85. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på vårdlandsstöd*.

86. Reichel, B., & Jonsson, D.K. (2023). *Svenskt vårdlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi*. FOI-R-441–SE.

87. Det finns olika definitioner av vårdlandsstöd. Kapitlet utgår från EU:s definition av vårdlandsstöd: ”de aktiviteter som genomförs och åtgärder som vidtas inför och under kriser i syfte att undanröja hinder för internationellt stöd och för att tillse att krishanteringsinsatser sker så smidigt som möjligt. Detta innefattar såväl stöd från andra länder eller internationella organisationer, inklusive icke-statliga aktörer”. Men det finns även andra sätt att se på vårdlandsstöd. Utifrån ett militärt perspektiv kan en snävare definition sammanfattas som kopplingen mellan militär logistik, civil infrastruktur och civil-militär samverkan där vårdlandsstödet huvudsyfte betonas fungerande civil infrastruktur och tjänster för militära ändamål. EU-kommissionen (2012). *EU Host nation Support Guidelines*. SWD.169 final.

## 8.1 Erfarenheter från Ukraina<sup>88</sup>

### 8.1.1 Internationellt stöd till Ukraina

Det har varit viktigt för Ukraina att kunna ta emot stora volymer humanitärt stöd och andra civila insatser från omvärlden, och att upprätthålla denna förmåga över tid.<sup>89</sup> Från inledningen av det fullskaliga invasionskriget i februari 2022 fram till januari 2023 bidrog USA och EU:s medlemsländer (inklusive EU-medel från exempelvis den Europeiska fredsfaciliteten) med militärt, finansiellt och humanitärt stöd motsvarande 128 miljarder euro. Detta inkluderar inte de stora donationer från privata aktörer eller insamlingar från internationella hjälporganisationer som också förmedlats till Ukraina.<sup>90</sup>

Det internationella stödet till Ukraina har inneburit en sammanflätning av gemensamma resurser och kapacitet från såväl lokala och regionala aktörer som nationella och internationella (EU, Nato och FN-aktörer). I sitt stöd till Ukraina har EU:s civilskyddsmekanism gått från att framför allt vara ett samarbete vid fredstida katastrofer till att tillämpas i en krigssituation. Hjälpen har omfattat fältsjukhus, medicinsk personal, sjuktransporter, förmedling av CBRN-materiel och personlig skyddsutrustning samt skydd av flyktingläger, transitboenden och tågagnar.<sup>91</sup> Tillsammans med Nato och FN-organ har EU:s civilskyddsmekanism i stor utsträckning kanaliserat den internationella hjälp som Ukraina har efterfrågat och det europeiska responscentret *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) har spelat en betydande roll för koordineringen av stödet i Europa.<sup>92</sup> Stöd har även getts genom rescEU (EU-finansierade resurser via civilskyddsmekanismen) för att genomföra luftburna sjuktransporter (medevac) av sjuka och/eller skadade.<sup>93</sup> Samtliga 27 EU-medlemsländer, plus fem deltagande stater inom civilskyddsmekanismen, har än så länge bidragit med stöd genom mekanismen.<sup>94</sup>

88. Kapitlet baseras på analyser och rapporter från myndigheter såsom FOI, Försvarshögskolan och MSB. Andra källor till kapitlet är officiella dokument, exempelvis bilaterala samförståndsavtal, information från internationella organisationer som EU och Nato och sammanställningar från erkända forskningsinstitut eller organisationer som till exempel Kiel Institute for the World Economy, Transparency International och United Kingdom Humanitarian Innovation Hub. Ytterligare källor är interna dokument som sammanställts av nationella experter med erfarenhet från den operativa responshanteringen till Ukraina, exempelvis från MSB och EU:s krishanteringsmekanism (Emergency Response Coordination Centre, ERCC). En viktig aspekt att lyfta fram, och som kan påverka källornas relevans, är tidsramen för datainsamlingen. Merparten av analyserna bygger på observationer och erfarenheter från 2022, och mer specifikt de första månaderna efter den fullskaliga invasionen.

89. Regeringskansliet, Försvarsdepartementet. (2023). *Allvarstid: Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. Ds 2023:19. s. 85.

90. Kiel Institute for the World Economy (2023). *The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?* No. 2218, February 2023. [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Ifw-Publications/fis-import/KWP\\_2218\\_Trebesch\\_et\\_al\\_Ukraine\\_Support\\_Tracker.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Ifw-Publications/fis-import/KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf).

91. I Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på världsstöd*.

92. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på världsstöd*.

93. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på världsstöd*.

94. ERCC. *Presentation UCPM Development*.

För att underlätta informationsutbyte med militära aktörer har regelbundna *Community of interest*-möten genomförts i anslutning till de logistiska hubbarna i Polen. Mötena leddes av amerikanska Nato-förband.<sup>95</sup> Dessa utgjorde en plattform för civil-militär samverkan där Nato och den polska militären deltog tillsammans med civila aktörer. Exempel på civila aktörer är den polska gränsmyndigheten, polska myndigheten Governmental Strategic Reserve Agency (RARS), *Voivodeship* (länsstyrelsenivå), ukrainska myndigheter, EU/EU civil protection team, Natos Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EARDCC) och FN-aktörer som Världshälsoorganisationen (WHO), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), World Food Programme (WFP) och International Organization for Migration (IOM).<sup>96</sup>

Erfarenheterna från dessa internationella insatser understryker vikten av en effektiv responshantering. I och med att EU, Nato och flera av Ukrainas grannländer har tagit ett stort ansvar för vårdlandsstöd och transitsamordning har Ukrainas nationella hantering effektiviserats. Istället för att behöva bilaterala kontakter med 30–40 länder har en stor del av stödet kunnat kanaliseras genom internationella organisationer.

### 8.1.2 Polens viktiga roll i stödet till Ukraina

Stora delar av det internationella stödet till Ukraina har koordinerats utanför landets territorium. Över tio miljoner ukrainare har flytt sitt hemland via Polen, där en och en halv miljon av dessa har stannat i Polen med uppehållstillstånd i enlighet med EU:s massflyktsdirektiv.<sup>97</sup> För att hantera tillströmningen av människor på flykt från Ukraina har omfattande vårdlandsstöd krävts. Polen har även haft en framträdande roll som transitland och värdland för inkommande civilt och militärt materiel, där såväl polska myndigheter och internationella aktörer som ukrainska lokala, regionala och nationella myndigheter har deltagit i koordineringen av stödet. Ukrainas förmåga att formulera sina behov, exempelvis genom att tillhandahålla detaljerade behovslistor för det internationella stödet, har varit avgörande för att säkerställa att rätt stöd har kunnat levereras vidare till landet vid rätt tidpunkt. Ukrainas behovslistor har gjort det enkelt för andra länder att svara upp mot dess efterfrågan.<sup>98</sup> Redan tidigt efter att det fullskaliga invasionskriget inleddes, evakuerades delar av ukrainska myndigheter från Kiev till Warszawa och Rzeszow. Det gäller bland annat myndigheter med ansvar för att samla in Ukrainas militära och civila behov, samt för att distribuera stödet vidare till de ukrainska hubbarna runt om i landet.

Den logistikmässiga delen av vårdlandsstödet och transitsamordningen i Polen har i stor utsträckning hanterats av den polska myndigheten RARS. Före invasionskriget ansvarade myndigheten för lagring av Polens strategiska reserver. När Polen aktiverade sitt stöd till Ukraina ställde myndigheten om delar av sin verksamhet, från att upprätthålla försörjningsberedskapen i Polen

95. Intervju med gruppleddare för EUCP-teamet i Polen, samtalet genomfördes september 2023.

96. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på vårdlandsstöd*.

97. Sveriges Radio (28/02/23). *Tio miljoner ukrainska flyktingar – bara via Polen*. <https://sverigesradio.se/artikel/tio-miljoner-ukrainska-flyktingar-bara-via-polen>. (hämtat 09/2023).

98. Intervju med MSB:s operativa insatsfunktion till Ukraina.

till att även ansvara för logistiksamordning och lagerhållning för stödet till Ukraina. RARS har både hanterat det bilaterala stödet från Polen och stödet som inkommit från EU:s medlemsländer. Det humanitära stödet har förvarats vid lager som Polen hållit sig med sedan tidigare. Vid dessa lager har varor tagits emot och sedan transporterats till Ukraina, för vidare transport till olika slutdestinationer (vilka beslutas av Ukraina). Merparten av stödet har transporterats på järnväg från polska Rzeszow till Kovel i Ukraina.<sup>99</sup>

Det har i Polen varit tydligt vilka inhemska aktörer som haft ansvaret för vilka delar av det internationella stödet. Till exempel har *Voivodeship*, länsstyrelserna i Polen, haft regionalt ansvar för luftburna sjuktransporter och samordningen av det humanitära stödet. RARS har haft ett nationellt ansvar och koordinerat stödet via myndighetens lager. Utifrån tydlig ansvarsfördelning för genomförande och samordning kunde flera aktörer i Polen redan fyra veckor före den ryska invasionen påbörja planerings- och resursinventering inom sina respektive organisationer, i händelse av att Ukraina skulle anfallas.

### 8.1.3 Mottagandekapaciteten i Ukraina

Det finns i dagsläget relativt begränsad information att tillgå om hur det internationella stödet har fördelats runt om i Ukraina. Däremot finns viss information kring mottagandet av stöd från humanitära organisationer, och utifrån dessa erfarenheter kan lärdomar angående mottagandekapaciteten dras mer generellt.

Mot bakgrund av Rysslands annektering av Krim 2014 och kriget i Donbass har Ukraina mer än nio års erfarenhet av att ta emot militärt och civilt stöd, samt humanitärt stöd, under krigsförhållanden. Exempelvis bidrog USA med både försvarsmateriel och militära fordon mellan 2014–2019.<sup>100</sup>

Under månaderna efter februari 2022 vittnade flera internationella humanitära organisationer på plats i Ukraina om svårigheter att distribuera ut det humanitära och civila stödet runt om i landet. Orsakerna var, bland annat, invasionskrigets hårda strider och personalbrist. Till skillnad från många andra konflikthärjade områden runt om i världen kunde dock Ukrainas regering, i samarbete med det ukrainska civilsamhället, genomföra en fungerande koordinering av inkommande humanitärt stöd. De upprättade exempelvis snabbt regionala hubbar, och många organisationer betonade att koordineringen av det humanitära stödet förbättrats sedan 2014.<sup>101</sup>

Många civilsamhällesorganisationer har även betonat vikten av de cirka 1 700 nystartade lokala volontärgrupper i Ukraina som tidigt efter invasionen koordinerade humanitärt stöd och donationer av fordon och materiel. Detta skedde genom lokala samarbeten och kontakter över hela Ukraina, samtidigt som flera internationella humanitära organisationer flyttade sin verksamhet till landets västra delar på grund av allvarliga säkerhetsrisker.<sup>102</sup>

99. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på världsstöd*.

100. NPR (18/12/19). *How U.S. Military Aid Has Helped Ukraine Since 2014*. (hämtat 09/2023).

101. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub. (2022). *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March–May 2022*. [https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine\\_review\\_2022.pdf](https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf).

102. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub. (2022). *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March–May 2022*.

En positiv aspekt som lyfts fram i relation till det humanitära stödet är Ukrainas förmåga att upprätthålla landets elektroniska kommunikation. Den elektroniska kommunikationen har inneburit att internationella organisationer kunnat upprätthålla utbetalningar av humanitärt stöd till drabbade regioner, i de fall civil utrustning och förnödenheter inte kunnat levereras.<sup>103</sup>

En betydande utmaning såväl före som efter den fullskaliga invasionen är Ukrainas utbredda korruption. Fastän den nuvarande regeringen har arbetat intensivt med antikorrupsionsreformer under de senaste åren är Ukraina rankat 116 av 180 länder av Transparency International Corruption Perception Index från 2022.<sup>104</sup> Enligt flera internationella humanitära organisationer verksamma i Ukraina har landets korruption lett till utmaningar. Exempelvis uppmärksammar en rapport från United Kingdom Humanitarian Innovation Hub (2022) korruption och kriminalitet inom järnvägssystemet.<sup>105</sup>

## 8.2 Initiala lärdomar

- Erfarenheterna från Ukraina belyser vikten av ett förberett och uthålligt vårdlandsstöd. Internationell koordinering och **vårdlandsstöd utanför landets territorium** har varit avgörande för Ukrainas mottagande av internationellt stöd. För effektiv transitering av vårdlandsstöd är det viktigt att det land som är slutdestination, i det här fallet Ukraina, aktivt deltar i koordineringen. Det kan underlättas av att delar av koordinerande **myndigheterna evakueras till transitlandet**. Dessutom behövs tydliga **behovslistor från mottagarlandet**.
- Det internationella stödet till Ukraina, med omfattande vårdlandsstöd i Polen, har präglats av **koordinering mellan civila och militära aktörer**. En lärdom är att när internationellt stöd är både civilt och militärt, och dessutom äger rum i en krigsmiljö, behöver det finnas upparbetade arbetsformer för samverkan mellan civila och militära aktörer.
- Organisationer och länder som bidrar ställer krav på att internationellt stöd efterfrågas på nationell nivå utifrån identifierade behov på lokal, regional och nationell nivå. För effektiv hantering av inkommande resurser krävs nära **samverkan mellan centrala, regionala och lokala aktörer** eftersom hjälp som ska passera gränsen först måste accepteras, tas emot och samordnas innan fördelning sker mellan olika geografiska områden.
- För att säkerställa en effektiv mottagandekapacitet av internationellt stöd kan **logistiska hubbar** behöva upprättas runt om i landet. Här kan även **civilsamhället** spela en roll.

103. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub. (2022). *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March–May 2022*.

104. Transparency International (2022). Corruption Perception Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>. (hämtat 09/2023).

105. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub. (2022). *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March–May 2022*.

- Polska myndigheter har haft en tydlig rollfördelning, vilket verkar ha underlättat omställningen till att verkställa värdlandsstödet och transiteringen av det civila och humanitära stödet till Ukraina. Det här visar på vikten av **förberedande nationell planering och på förhand utpekad rollfördelning**. Rollfördelningen ska grundas på formellt ansvar för värdlandsstöd på såväl nationell som regional och lokal nivå. Dessutom behövs en välutvecklad operativ grundförmåga inom alla nivåer och sektorer. Ukraina har, mot bakgrund av annekteringen av Krim, arbetat med sin mottagandekapacitet sedan 2014. Översatt till fredstida förhållanden indikerar det att **övning ger färdighet**.

### 8.3 Rekommendationer

Sverige har endast tillämpat värdlandsstödsresurser under fredstida förhållanden, till exempel i samband med skogsbränder. Arbetet med värdlandsstöd behöver även kunna genomföras under höjd beredskap.<sup>106</sup> Vid en jämförelse mellan Ukraina och Sverige är det viktigt att betona att förmågan att ta emot internationellt stöd ser annorlunda ut mellan länderna, inte minst med anledning av dess olika geografiska förutsättningar. Sverige är till cirka 90 procent beroende av sjöfarten för den sammantagna exporten och importen och med en 270 mil lång kust är fungerade sjötransporter och hamnar avgörande för möjligheterna att tillhandahålla ett uthålligt värdlandsstöd.<sup>107</sup>

Rekommendationerna nedan rör värdlandsstöd under svensk höjd beredskap. MSB är nationell kontaktpunkt i förhållande till civilskyddsmekanismen inom EU (ERCC) och även i förhållande till Nato civila koordineringsorgan (EADRCC).

- **Civil-militär samverkan.** Utifrån en svensk totalförsvarskontext, där Sverige vid höjd beredskap kan komma att behöva extensivt internationellt stöd, krävs ett nära samarbete mellan Försvarsmakten och ansvariga civila aktörer.<sup>108</sup> Detta kan till exempel vara aktuellt om civila transporter in i landet begränsas på grund av strider.<sup>109</sup> För att upprätthålla ett civilt värdlandstöd i krig krävs omfattande samarbete med Försvarsmakten inom ramen för den svenska totalförvarsplaneringen. Vid ett svenskt Nato-medlemskap kommer ansvariga svenska myndigheter att behöva vidta ytterligare anpassningar till Natos krav för värdlandsstöd.<sup>110</sup>
- **Det civila stödet behöver planeras och övas på förhand samt hanteras och samordnas vid höjd beredskap.** En förutsättning är **tydlig ansvarsfördelning på nationell, regional och lokal nivå** inom det civila försvaret.

106. Försvarshögskolan (2022). *Från erfarenhet till handling: En deskriptiv analys av två nutida samhällsstörningar med fokus på värdlandsstöd*; MSB (2023) *Nationell strategi för civilt värdlandsstöd*.

107. Reichel, B., & Jonsson, D.K. (2023). *Svenskt värdlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi*. FOI-R-441-SE.

108. MSB (2023). *Nationell strategi för civilt värdlandsstöd*.

109. Reichel, B., & Jonsson, D.K. (2023). *Svenskt värdlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi*. FOI-R-441-SE.

110. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförvar i balans*.

Det är viktigt att skapa en sammanhållen förberedande planering för svenskt vårdlandsstöd på samtliga nivåer, inklusive en gemensam organisering och struktur för den samordnade hanteringen.<sup>111</sup> De civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll och ansvar för vårdlandsstöd har blivit tydligare i och med den nya beredskapsstrukturen från 1 oktober 2022. I det svenska systemet råder idag viss otydlighet i ansvarsfördelningen, framför allt avseende det formella ansvaret för att på central nivå bygga en robust nationell förmåga under höjd beredskap. Detta riskerar att försvåra nationell förmåga att organisera vårdlandsstöd.

- Sverige behöver **förbereda effektiva former för mottagande och distribution** av internationellt stöd. Här finns viktiga lärdomar att hämta från Ukrainas och Polens arbete med **logistiska hubbar** och samarbete med civilsamhället.
- Ukrainas nära samarbete med Polen har haft avgörande betydelse för mottagandet av internationellt stöd. Sverige bör i **samarbete med nordiska grannländer** fortsätta att utveckla samarbetet kring internationellt stöd, inklusive vårdlandsstöd, med en betoning på formella förberedelser under höjd beredskap. Vårdlandsstöd är för närvarande en viktig prioritering för Hagasamarbetet, det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap.<sup>112</sup>
- Givet att Sverige genom MSB redan har en utpekad kontaktpunkt för inkommande (och utgående) civilt stöd via EU:s civilskyddsmekanism samt Nato/EADRCC, underlättas samordningen av ett svenskt mottagande av civila resurser från utlandet. Genom MSB:s insatsuppdrag finns också en viss lagerhållning av resurser avsedda för både nationellt och internationellt bruk. Det finns i Sverige dock inte någon motsvarighet till polska RARS, det vill säga en aktör som i fredstid både har **ett utpekad ansvar** för att **koordinera och prioritera inkommande stöd** samt för **nödvändiga försörjningsresurser** (till exempel genom lagerhållning). Om en sådan myndighet utses kommer denna utveckla en nära samverkan med näringslivet, i de fall näringslivet har ansvar inom försörjningsberedskapen.

111. MSB (2023). *Nationell strategi för civilt vårdlandsstöd*.

112. MSB (2022). *Nordic Civil Protection and Host Nation Support – Solidarity put into Practice*. MSB1950 – 2022.



## 9. Slutsats: övergripande lärdomar från Ukraina

Det ryska invasionskriget innebär en oerhörd belastning för det ukrainska samhället, särskilt eftersom Ryssland systematiskt och avsiktligt angriper civila mål och infrastruktur. Att upprätthålla samhällets grundläggande funktioner i de delar av landet som ligger bakom frontlinjerna är viktigt både för att minimera invasionskrigets påverkan på civilbefolkningen och för att stödja det militära försvaret. Det handlar bland annat om att aktörer effektivt ska kunna kommunicera med varandra och omvärlden, bedriva sjukvård, förse befolkningen med grundläggande välfärdstjänster och att militär personal ska kunna rotera in och ut i tjänst.

Jämte de initiala lärdomar som redovisas för respektive fokusområde i kapitel 3–8 finns tre övergripande aspekter av stor vikt som återkommer i flera sammanhang i Ukraina. Dessa är snabbhet, flexibilitet och samverkan, vilka nedan diskuteras i korthet.

### 9.1 Snabbhet och flexibilitet

I samtliga fokusområden som ingår i delredovisningen återfinns snabbhet och flexibilitet som möjliggörande faktorer för de ukrainska försvarsansträngningarna. Exempel är parlamentets snabba agerande inför den 24 februari 2022 för att möjliggöra molnlagring av statliga register; president Zelenskyjs beslutsamma agerande under det fullskaliga invasionskrigets första timmar; de listor på förnödenheter som snabbt sattes samman för att möjliggöra skräddarsytt stöd från utlandet till den ukrainska civilbefolkningen; den höga ambitionsnivån när det gäller att reparera kritisk infrastruktur, vilken varit nödvändig för bland annat elförsörjning, fungerande transportvägar samt internetuppkoppling. I samtliga fall har de ukrainska aktörerna visat att **snabbhet** och pragmatism kan vara avgörande för huruvida en insats blir framgångsrik eller inte. Aktörerna i Ukraina har överlag även uppvisat ett stort mått av **flexibilitet**. Ett exempel är de kommunikationsinsatser som skyndsamt genomfördes efter det fullskaliga invasionskriget brutit ut. Ett annat är att allmänheten inbjöds att bidra till Ukrainas försvar genom att ansluta sig till den mer eller mindre formella it-armé som utövar cyberangrepp mot mål i Ryssland.

Om den generella lärdomen är vikten av att snabbt förstå och anpassa sig till den rådande situationen, så är frågan för svenska aktörer hur den förmågan uppnås. I Ukraina har aktörerna förberett sig sedan åtminstone 2014, och de har både infört angelägen lagstiftning och över tid tränat upp sin förmåga under verkligt ansträngda förhållanden. På samma gång har försvarsviljan vuxit och

landet har trots tidigare inre motsättningar kunnat enas mot en gemensam yttre fiende. Översatt till svenska förhållanden understryker det dels betydelsen av författningsberedskap och övning, dels värdet av hög försvarsvilja. Samtidigt går det varken att förbereda sig på allt eller att träna upp allt, och vad som bygger hög försvarsvilja är svårfångat.

## 9.2 Samverkan

De typer av samverkan som framträder i analysen av det ukrainska civila försvaret är sådant som i en svensk kontext har diskuterats under lång tid: privat-offentlig och civil-militär samverkan. **Privat-offentlig samverkan** kan anta olika former. Det kan handla både om samverkan mellan privata näringslivet och det offentliga, men även om samverkan mellan det offentliga och civilsamhället. I Ukraina återfinns exempel på båda. Inom bland annat fokusområdet cyber- och informationssäkerhet har ukrainska staten samverkat med både inhemska och utländska företag för att säkra molnlagring och tjänster för att minska ryska cyber- och informationsoperationer. Ukrainas regering har även samarbetat med landets civilsamhälle för att koordinera inkommande humanitärt stöd.

För ett effektivt svenskt totalförsvaret krävs fungerande **civil-militär samverkan**. Den här delredovisningen visar att det internationella stödet till Ukraina, med omfattande värdlandsstöd i Polen, har präglats av nära samverkan och informationsutbyte mellan civila och militära aktörer. Erfarenheterna från Ukraina visar också att det har varit viktigt med särskild insatsplanering mellan räddningstjänst och militära aktörer för att minska konsekvensen av angrepp mot samhällsviktig verksamhet. Eftersom Ryssland systematiskt och avsiktligt angriper civila mål i Ukraina har samverkan mellan blåljusverksamhet och militär blivit en viktig faktor i försvarsansträngningarna. De risker som till exempel räddningstjänstpersonal utsätts för under insatser i områden där strider pågår kräver att det finns ett samarbete mellan ledningsfunktioner hos militär och räddningstjänst.

## 9.3 Bortom delredovisningen

I denna delredovisning har MSB redogjort för ett antal initiala lärdomar på sex fokusområden som är av stor vikt och där det finns relativt god kunskap om erfarenheter från Ukraina. Lärdomarna bygger på empiriska studier och/eller praktisk erfarenhet. Ändå bör de betraktas som initiala eftersom situationen i Ukraina kontinuerligt utvecklas, vilket innebär att erfarenheter och lärdomar på kort tid kan bli inaktuella.

Delredovisningen har fokuserat på erfarenheter och lärdomar inom ett begränsat antal fokusområden. Av dessa har hälften landat i konkreta rekommendationer, i de fokusområden där MSB har ett större utpekat ansvar. Delredovisningen bör därför i första hand ses som en förstudie, som kommer att utvecklas till slutredovisningen i juni 2024. I det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget kommer MSB att gå vidare utifrån delredovisningens resultat. Dels kommer analysen att utökas med fler fokusområden. Här kan ett antal beredskapssektorer ingå, till exempel elförsörjningen, transporter samt elektroniska kommunikationer och

post. Likaså kan flera tvärssektoriella fokusområden ingå. Dels kommer analysen att fördjupas och kompletteras med mer detaljerade underlag, inklusive intervjuer. Därutöver kommer slutredovisningen även att inkludera den internationella insatsverksamhet där MSB medverkar tillsammans med EU och FN.

Även om antalet djuplodande analyser av erfarenheter och lärdomar från Ukraina blir fler saknas de fortfarande inom många områden. Likaså saknas ofta jämförelser med det svenska civila försvaret, vilka behövs då förutsättningarna för civilt försvar ofta skiljer sig åt mellan Ukraina och Sverige. Det handlar både om vilka typer av hot som är aktuella, om respektive samhälles egenart (bland annat geografi, förvaltningsstruktur, ekonomi, säkerhetspolitik och grad av korruption). och om hur de båda länderna organiserat sitt totalförsvar. Detta kräver särskild åtanke. Lärdomar från Ukraina bör även jämföras med tidigare kriser och konflikter, för att om möjligt urskilja generella lärdomar från situationsbundna. MSB ser sådana analyser som både viktiga och långsiktiga. Det är något som behöver göras av en mängd aktörer inom det svenska civila försvaret. Myndigheter, kommuner, regioner, privat näringsliv, civilsamhälle och forskare har alla en roll att spela i det arbetet. Detta är en uppgift som sannolikt kommer att pågå lång tid framöver.



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap