Myndigheten
för civilt försvar

Omhändertagande av lärdomar från kriget i Ukraina

Slutredovisning av regleringsbrevsuppdrag



Omhändertagande av lärdomar från kriget i Ukraina

Myndigheten för civilt försvar
651 81 Karlstad

Enheten för analys

Foto omslag: Myndigheten för civilt försvar
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MCF0203 – oktober 2026
ISBN-nummer: 978-91-7927-793-2

Förord

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har tydligt visat att ett samhälles försvarsförmåga inte enbart avgörs av militära resurser. Uthållig energiförsörjning, fungerande transporter, robusta kommunikationer, effektiv hälso- och sjukvård, en god försörjningsberedskap och befolkningens egen motståndskraft har visat sig vara avgörande under ett långvarigt krig.

Erfarenheterna från Ukraina visar att konsekvenserna av ett väpnat angrepp sträcker sig långt utanför det drabbade landet. Även stater som inte är direkt involverade i striderna kan utsättas för omfattande påfrestningar genom stora befolkningsrörelser, logistikutmaningar vid internationella stödinsatser, störningar i försörjningsflöden samt återkommande hybridangrepp. Som allierad i Nato ska Sverige, utöver att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, bidra till alliansens samlade försvarsförmåga och kunna verka som baserings-, transit- och värdnation. Som konstateras i bland annat ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”, förutsätter detta robusta samhällsfunktioner och ett uthålligt totalförsvar redan i fredstid.

Den samlade bilden är att en stor del av de lärdomar som identifierades i rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” från 2024 i dag återspeglas i genomförda åtgärder, pågående utvecklingsarbeten och förstärkt samverkan mellan myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhälle. Erfarenheterna från Ukraina har i många fall bekräftat riktningen i den svenska uppbyggnaden av det civila försvaret, men de har också bidragit till att konkretisera behov och påskynda åtgärder.

Kriget i Ukraina pågår fortfarande och nya dyrköpta erfarenheter tillkommer kontinuerligt. Exempelvis lanserar Myndigheten för civilt försvar i närtid en ny rapport som har undersökt hur svenska företag i Ukraina har anpassat sin beredskap efter krigets krav. Samtidigt utvecklas det svenska civila försvaret i ett säkerhetspolitiskt sammanhang som förändras mycket snabbt. Erfarenhetsåterföring, analys och förmågan att omsätta kunskap till konkreta åtgärder kommer därför även fortsatt att vara viktiga förutsättningar för att värna vår fred och frihet.

Stockholm, 2026-10-23



Mikael Frisell

Generaldirektör, Myndigheten för civilt försvar



Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid



Foto: Myndigheten för civilt försvar

Innehåll

Inledning ... **8**

Material och tillvägagångssätt ... 8

Avgränsningar ... 10

Disposition ... 11

Sammantagen bild ... **13**

Beredskapssektorer ... **16**

Ekonomisk säkerhet ... 16

Elektroniska kommunikationer och post ... 17

Energiförsörjning ... 20

Finansiella tjänster ... 23

Försörjning av grunddata ... 24

Hälsa, vård och omsorg ... 25

Industri, byggande och handel ... 29

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ... 31

Ordning och säkerhet ... 36

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen ... 38

Transporter ... 39

Utrikeshandel ... 42

Viktiga samhällsfunktioner utan huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor ... **45**

Beredskap och hantering av samhällsstörningar ... 45

Hantering av avlidna och begravningar ... 51

Kulturarv ... 52

Migration och befolkningsrörelser ... 57

Personalförsörjning under höjd beredskap ... 59

Psykologiskt försvar ... 62

Säkerställande av rikets ledning och offentlig förvaltning ... 66

Omsorg av barn och elever ... 68

Utbildning för barn och elever 69
Utbildning för vuxna studerande 70
Legitimering och signering 72

Avslutande reflektioner **74**
Övergripande intryck 74
Varierande grad av omhändertagande 75
Nato-medlemskapet skapar nya förutsättningar 76
Ett systemperspektiv framträder 77
Former för fortsatt lärande 77
Kriget, och därmed lärdomarna, utvecklas 78

Inledning

Inledning

Myndigheten för civilt försvar ska enligt ett uppdrag i myndighetens regleringsbrev undersöka och redovisa hur svenska myndigheter övergripande har omhändertagit lärdomar från kriget i Ukraina i den pågående utvecklingen av det civila försvaret. Uppdraget ska bland annat beakta de slutsatser, lärdomar och rekommendationer som gavs i rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”[1], vilken redovisades den 7 juni 2024. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 30 oktober 2026.[2]

En delredovisning som fokuserade på beredskapssektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen lämnades av Myndigheten för civilt försvar den 15 juni 2026.[3] Denna rapport utgör Myndigheten för civilt försvars slutredovisning av regleringsbrevsuppdraget.

Material och tillvägagångssätt

Myndigheten för civilt försvar har systematiskt gått igenom rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” för att sammanställa samtliga lärdomar som lyftes i rapporten. Givet antalet och bredden av erfarenheter från Ukraina som återges i rapporten, är även lärdomarna[4] många till antalet och ibland av mycket olika karaktär. Rapporten är således mer av ett översiktligt uppslagsverk, där läsaren kan välja vilka kapitel eller avsnitt den vill fokusera på.

När rapporten skrevs fanns det ingen inriktning att följa upp omhändertagandet av de identifierade lärdomarna. Lärdomarna formulerades därför inte som tydliga åtgärder för systematisk uppföljning. För att säkerställa att relevanta erfarenheter inte utelämnas har Myndigheten för civilt försvar i denna redovisning tillämpat en relativt bred tolkning av vad som utgör en lärdom och därefter sammanställt dessa. Givet denna generösa bedömning innehåller denna redovisning många olika lärdomar som också har mycket varierande detaljeringsgrad.

Not 1. MSB (2024). ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”. MSB2381 – juli 2024. Eftersom hänvisningar till ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” förekommer löpande i denna rapport anges fullständig fotnot endast vid detta första tillfälle.

Not 2. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Myndigheten för civilt försvar (Fö2026/00987, Fö2026/01112).

Not 3. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

Not 4. I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” görs följande distinktion: en erfarenhet är en observation av ett problem i Ukraina som uppstått till följd av kriget samt hur landet har försökt hantera det. Därefter analyseras erfarenheten och en lärdom kan identifieras. Erfarenheten svarar på frågan om vad som hände, medan lärdomen svarar på frågan om vad som lärdes.

De tretton rekommendationer som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” är betydligt mer avgränsade och utförligt beskrivna än redovisningens övriga lärdomar, som i flera fall beskrivs på en övergripande nivå.[5] Med utgångspunkt i de lärdomar som identifierades i rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”, har Myndigheten för civilt försvar i denna redovisning undersökt i vilken utsträckning dessa kan sägas ha omhändertagits sedan rapportens publicering 2024. Myndigheten har gjort det genom att jämföra lärdomarna med åtgärder, uppdrag och utvecklingsarbeten som genomförts inom det civila försvaret. Jämförelsen har baserats på relevanta rapporter och redovisningar från Myndigheten för civilt försvar[6] samt ytterligare kunskap inom myndigheten.

I denna redovisning används begreppet omhändertagande för att beskriva att arbete eller åtgärder med koppling till identifierade lärdomar har påbörjats. Omhändertagandet omfattar inte någon systematisk värdering av arbetets genomförandegrad (om det är avslutat), omfattning och resultat (om det är tillräckligt).

Ett utkast med lärdomar och vidtagna åtgärder delades under perioden augusti till september 2026 med sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser (fortsättningsvis civilområden) och beredskapsmyndigheter som inte ingår i en beredskapssektor. De ombads lämna samlade synpunkter och kompletterande underlag för de myndigheter som ingår i beredskapssektorn eller civilområdet. De ombads också att föra fram kommuners, regioners och näringslivets omhändertagande av lärdomar inom respektive civilområde och beredskapssektor. Detta eftersom ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” inte behandlade enskilda beredskapssektorer särskilt ingående och dessutom har nya lärdomar tillkommit i takt med att kriget har fortskridit. Samtliga beredskapssektorer förutom en och samtliga civilområden förutom en inkom med underlag.

Denna rapport baseras i stor utsträckning på de underlag som har inkommit till Myndigheten för civilt försvar och gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild. Att underlag saknas inom ett visst område innebär inte nödvändigtvis att inget arbete har skett. Dessutom visar inte underlagen med säkerhet om det är just en lärdom från Ukraina som har föranlett en åtgärd i det civila försvaret. Berörda aktörer kan ha haft ett bredare underlag som grund för sitt beslut, vilket är högst troligt eftersom aktörer sannolikt har tagit intryck av gällande

---

Not 5. Rekommendationerna byggde på lärdomar från Ukraina som dåvarande MSB vid tiden för rapporten bedömde vara särskilt viktiga att arbeta vidare med. Det handlade om frågor där antingen ansvarsfördelning eller finansieringsformer i Sverige var oklara, eller där MSB av andra anledningar ansåg att de borde få en mer central roll i den svenska beredskapsplaneringen. Elva av rekommendationerna behandlas i denna slutredovisning, medan rekommendationerna ”Sverige behöver ha förmåga att hantera oexploderad ammunition och minor” samt ”svensk beredskapsplanering behöver säkerställa ett ökat fysiskt skydd för civilbefolkningen” behandlas i delredovisningen av detta uppdrag.

Not 6. Bland annat Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Bedömning av det civila försvarets förmåga – delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)”. MCF0178 – reviderad juni 2026, och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Sammanställning av genomförd verksamhet inom civil försvar 2025”. MCF0109 – juni 2026.

inriktningar när åtgärder har identifierats, inriktningar som i sin tur baseras på fler ingångsvärden än erfarenheter från Ukraina. Det kan samtidigt konstateras att flera åtgärder sammanfaller med de lärdomar som identifierades i rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”. Eftersom föreliggande rapport enligt uppdraget endast övergripande ska behandla hur svenska myndigheter omhändertagit lärdomar från kriget i Ukraina, är rapporten skriven i öppet format och även inhämtningen baseras på öppna källor.

Avgränsningar

Uppdraget i regleringsbrevet är formulerat som att Myndigheten för civilt försvar ska undersöka hur svenska myndigheter övergripande omhändertagit lärdomar från kriget i Ukraina i den pågående utvecklingen av det civila försvaret. I denna rapport avgränsas svenska myndigheter till beredskapsmyndigheterna, då tidsramarna för arbetet inte har medgett en undersökning av en bredare krets av myndigheter.[7] Analysen bygger också på det underlag som funnits tillgängligt vid tidpunkten för genomförandet. Rapporten ska därför inte tolkas som en fullständig redovisning av allt utvecklingsarbete som pågår i det civila försvaret som helhet kopplat till lärdomar från Ukraina.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” handlade delvis om det stöd till Ukraina som sker genom Myndigheten för civilt försvars insatsverksamhet. Detta stöd sker i form av utsänd personal och materiel, bland annat via olika FN-organ och genom EU:s civilskyddsmekanism. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har myndigheten levererat stöd till både Ukraina och andra berörda länder, utifrån de behov som uttryckts. Lärdomarna som identifierades gällde inte bara hur myndigheten kunde utveckla stödet till Ukraina specifikt, utan berörde även myndighetens internationella insatsverksamhet i stort. Dessa lärdomar har i denna rapport avgränsats bort, både av tidsskäl och till följd av att de primärt avsåg utvecklingen av en enskild myndighets internationella insatsverksamhet, inte uppbyggnaden av det svenska civila försvaret.[8] Många andra svenska myndigheter bedriver också insatser i Ukraina, arbete med EU-integrering eller olika typer av partnerskap. Sådant arbete har också avgränsats bort, förutom i de fall som de inkomna underlagen har påvisat att insatserna gett lärdomar som omhändertagits i uppbyggnaden av det svenska civila försvaret.

Ytterligare en avgränsning är att beredskapssektor räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen inte omfattas av denna slutredovisning då denna studerades i delredovisningen av uppdraget.[9] Det finns således mycket information om hur Sverige har omhändertagit lärdomar från Ukraina i utvecklingen av varningssystem, skyddsrum, räddningstjänst under höjd beredskap med mera i delredovisningen.

Not 7. I rapporten används myndighet och beredskapsmyndighet synonymt för att underlätta läsningen.

Not 8. Det finns samtidigt vissa beröringspunkter med det civila försvaret, eftersom insatserna kan bidra till stärkt kompetens och erfarenhetsuppbyggnad inom området.

Not 9. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

Slutligen ingår det inte i uppdraget att bedöma eller överpröva huruvida tidigare identifierade lärdomar från Ukraina är korrekta eller relevanta. Det ingår inte heller att bedöma de åtgärder som har vidtagits utifrån aspekter som kostnadseffektivitet, lämplighet eller prioritering. Erfarenheter och lärdomar från Ukraina utgör ett viktigt ingångsvärde i det svenska arbetet med civilt försvar, men det finns många andra ingångsvärden såsom förmågebrister, Natos kravställan och tillgängliga medel. Dessa ingångsvärden vägs samman och kodifieras i styrning från riksdag och regering, i ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”[10], ”Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar”[11] samt andra planeringsförutsättningar. En bedömning av vilka åtgärder som bör prioriteras utifrån lärdomar från Ukraina förutsätter dessutom en bredare analys av svenska förhållanden och samlade behov, eftersom lärdomarnas relevans varierar mellan olika beredskapssektorer och verksamheter. Det sätt som Sverige och Ukraina har organiserat sin samhällsviktiga verksamhet kan dessutom skilja sig åt. Till skillnad från Ukraina så är Sverige därtill allierad i Nato.

Mot bakgrund av ovan bedömer därför inte föreliggande rapport vilka åtgärder som bör prioriteras.[12] Rapporten konstaterar bara om identifierade lärdomar från Ukraina har omsatts i åtgärder, om arbete pågår. Rapporten utgör ett underlag bland flera för fortsatt arbete med prioriteringar, ansvarsförhållanden och ytterligare åtgärdsbehov, utan att ta ställning till sådana frågor.

Disposition

Efter detta inledande kapitel som redogör för uppdragets material, tillvägagångssätt och avgränsningar, förmedlar Myndigheten för civilt försvar en sammantagen bild av hur beredskapsmyndigheterna har omhändertagit lärdomar från kriget i Ukraina i den pågående utvecklingen av det civila försvaret. Detta följs av en översiktlig genomgång av omhändertagna lärdomar i kapitlen Beredskapssektorer respektive Viktiga samhällsfunktioner[13] utan huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor.[14] Sist återfinns kapitlet Avslutande reflektioner där Myndigheten för civilt försvar lyfter några iakttagelser utifrån materialet.

Not 10. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-917927-709-3.

Not 11. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar – Planering för att skapa och använda förmåga”. MCF0019 – januari 2026.

Not 12. Således bedöms inte heller vilken förmåga som har skapats eller vilka kvarstående förmågebrister som finns.

Not 13. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap”. MCF0018 – februari 2026.

Not 14. Ett flertal lärdomar spänner över flera beredskapssektorer och/eller viktiga samhällsfunktioner. I dessa fall har Myndigheten för civilt försvar valt att sortera in dem i den beredskapssektor/viktiga samhällsfunktion som bäst motsvarar innehållet för att undvika att antalet rubriker blir för stort. Observera också att lärdomarna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” inte omfattade samtliga viktiga samhällsfunktioner, och inte heller de nyare lärdomarna som inkommit till denna rapport. Därför återfinns inte samtliga viktiga samhällsfunktioner i denna rapport.



Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid

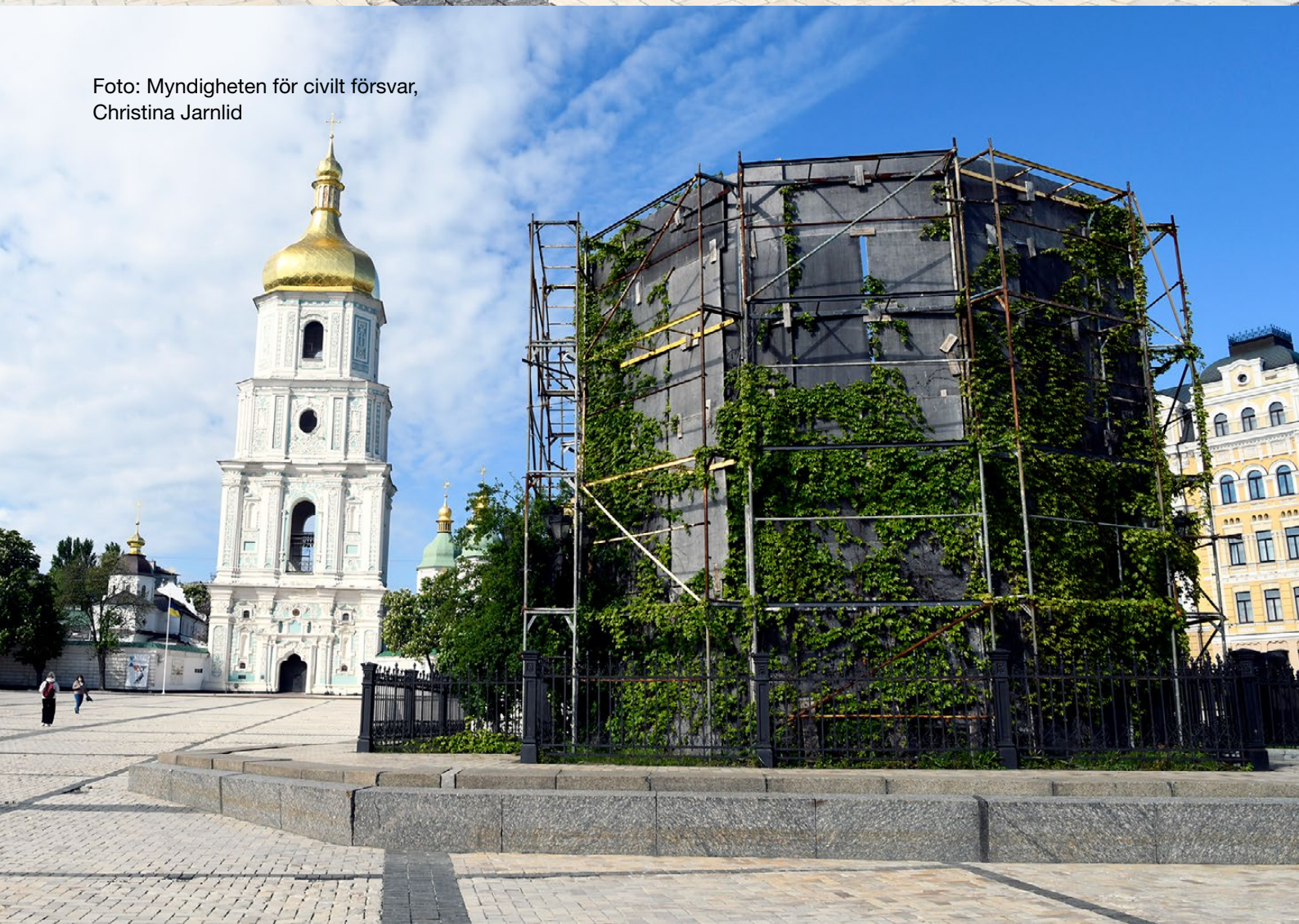


Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid

Sammantagen bild

Rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” redovisade hur erfarenheter från Ukraina kunde ge lärdomar för det svenska civila försvaret, oaktat om detta bekräftade pågående planering eller pekade på behov av ytterligare åtgärder. En iakttagelse var dock att de lärdomar som identifierades i rapporten i stort bekräftade de antaganden som redan hade gjorts i uppbyggnaden av det svenska civila försvaret, och som fram till juni 2024 hade redovisats i olika regeringsuppdrag avseende prioriterade åtgärder för det civila försvaret. Denna iakttagelse står sig ännu hösten 2026.

Genomgången av omhändertagandet visar att en stor del av de lärdomar som identifierades 2024 i dag återfinns i genomförda åtgärder, pågående utvecklingsarbeten eller i förändrade arbetssätt i beredskapssystemet. Det framgår samtidigt av inkomna underlag att flera myndigheter och andra aktörer sedan dess har identifierat och omhändertagit egna lärdomar från kriget i Ukraina i takt med att kriget har fortsatt och utvecklats.

Samtidigt visar underlagen att omhändertagandet av lärdomar från Ukraina sällan har skett som en avgränsad process där en identifierad lärdom direkt har omsatts i en specifik åtgärd. I stället tycks erfarenheterna från Ukraina ofta ha fungerat som en bekräftelse på redan identifierade behov eller som ett underlag som bidragit till att prioritera, konkretisera eller påskynda pågående utvecklingsarbete. Det är därför svårt att avgöra i vilken utsträckning en viss åtgärd har genomförts till följd av just erfarenheter från Ukraina eller utifrån andra ingångsvärden.

En observation är att lärdomar som rör robusthet, redundans och försörjningsberedskap har fått särskilt stort genomslag. Detta gäller exempelvis utvecklingen av beredskapslager, reparationsberedskap, fysiskt skydd och robusta kommunikationssystem. Lärdomarna från Ukraina har i dessa fall ofta varit konkreta och relativt lätta att omsätta i svensk planering.

Även lärdomar som rör specifika beredskapssektorer som till exempel hälsa, vård och omsorg respektive elektroniska kommunikationer och post samt allmänhetens egenberedskap har fått ökad uppmärksamhet. Informationsinsatser om hemberedskap, satsningar på utbildning i att stoppa blödningar, masskadeplanering och införandet av nationell roaming är exempel på områden där lärdomar från Ukraina återfinns i svensk förmågeutveckling.

Underlagen visar samtidigt att vissa typer av lärdomar har varit svårare att omsätta. Detta gäller frågor som rör verksamhet under ockupation, informationsdelning mellan myndigheter och privata aktörer samt frågor som kräver ansvarsförtydliganden mellan olika aktörer, förändrad lagstiftning, nya mandat eller långsiktiga resursåtaganden. Inom flera av dessa områden pågår arbete, men de identifierade lärdomarna kan ännu inte sägas vara fullt omhändertagna.

Genomgången visar också skillnader mellan olika typer av myndigheter. De mest konkreta exemplen på omhändertagande återfinns ofta hos myndigheter med tydliga verksamhetsansvar och konkreta förmågor att utveckla, exempelvis inom de viktiga samhällsfunktionerna el, elektronisk kommunikation, hälso- och sjukvård, landtransporter, primärproduktion samt säkra livsmedel och säkert dricksvatten.[15] Områden som handlar om samordning, styrning och informationshantering präglas i större utsträckning av utvecklingsarbete som fortfarande pågår.

En annan iakttagelse är att erfarenhetsutbytet med ukrainska aktörer har fördjupats sedan 2024. Flera myndigheter har etablerat direkta samarbeten med ukrainska motsvarigheter eller tagit del av särskilda studier, analyser och erfarenhetsutbyten. Detta har bidragit till att integrera lärdomar från Ukraina i svensk beredskapsutveckling.

Not 15. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap”. MCF0018 – februari 2026.



Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid



Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid

Beredskapssektorer

I detta kapitel redovisas lärdomar som lyfts i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” strukturerade utifrån respektive beredskapssektor. Ytterligare lärdomar och erfarenheter som framkommit i de inkomna underlagen från berörda myndigheter, samt hur dessa har omhändertagits, lyfts också. Observera att vissa lärdomar som för läsbarhetens skull beskrivs under en specifik beredskapssektor kan ha omhändertagits inom andra delar av beredskapssystemet också. En strikt uppdelning utifrån beredskapssektor eller viktig samhällsfunktion hade inneburit alltför många upprepningar eftersom flera åtgärdsområden spänner över flera beredskapssektorer, civilområden och viktiga samhällsfunktioner. För lärdomar kopplade till beredskapssektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen hänvisas till delredovisningen av uppdraget.[16]

Ekonomisk säkerhet

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att människor på flykt kan få svårt att få tillgång till ersättningar och samhällsservice, och att digitala tjänster då blir särskilt viktiga. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder för att säkerställa utbetalningar och andra ekonomiska funktioner från flera geografiska platser, samtidigt som säkra digitala tjänster utvecklas.

Rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade att människor som flytt eller förflyttats genom organiserade utrymningar begränsas i sina möjligheter att nyttja offentliga tjänster när de inte längre kan besöka service-kontor på hemorten. Rapporten lyfte också att den största utmaningen för Ukrainas många internflyktingar var tillgången till tillräckligt ekonomiskt stöd. Utifrån detta gavs som en av tretton rekommendationer att svensk beredskapsplanering behöver säkerställa att människor på flykt inom landet kan få utbetalningar av ersättningar. Sedan dess har beredskapssektor ekonomisk säkerhet bland annat påbörjat ett arbete för att kunna omlokalisera verksamhet till olika geografiska platser. Det finns planering för att till exempel utbetalningar och skatteupptagning ska kunna fortsätta att fungera utspritt i landet.

Not 16. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

En annan lärdom i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att tillgången till välfärds- och samhällstjänster kan flytta över till digitala former när insatserna inte kräver fysisk service samt att olika kompetenser behövs på olika platser i landet. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) utvecklar på uppdrag av regeringen en statlig digital identitetsplånbok som ska göra det enklare och säkrare för både människor och företag att använda digitala tjänster i Sverige och inom EU med bibehållen integritet. Den digitala identitetsplånboken är mer än en e-legitimation och innebär att medborgare digitalt kan bära med sig viktiga intyg och handlingar. Den kan exempelvis innehålla körkort, utbildningsintyg, betalkort, fullmakter och personuppgifter som kan användas för digital identifiering.

Digg utvecklar också en Sverigestandard för inloggning och åtkomst, ”Samordnad identitet och behörighet”. I dagsläget måste myndigheter, regioner, kommuner och företag använda sig av flera olika lösningar för att få tillgång till och dela information med varandra. Syftet med Sverigestandarden är att skapa förutsättningar för snabb och säker åtkomst till digitala tjänster inom vård, skola och annan välfärdsverksamhet. Detta kan bland annat underlätta för vårdpersonal att få tillgång till relevant patient- och läkemedelsinformation, för lärare att använda digitala verktyg i undervisningen samt för myndigheter att samverka och dela information på ett säkert sätt.

Elektroniska kommunikationer och post

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet trots omfattande störningar har kunnat upprätthålla elektroniska kommunikationer så att befolkningen kan nås av information från myndigheter och ha tillgång till digitala tjänster. Kriget har även visat på vikten av fungerande informationsdelning mellan offentliga och privata aktörer samt robusta post- och logistikkedjor. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder i form av nya tjänster och system för säker informationsdelning, nationell roaming, reparationsberedskap samt stärkta förutsättningar för samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Postväsendets roll vid höjd beredskap har också analyserats.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” beskrevs hur Ukraina mindre än en månad efter den fullskaliga invasionen införde nationell roaming, vilket innebär att mobilanvändare kan ansluta sig till alla tillgängliga mobilnät i landet. Denna åtgärd bidrog till att befolkningens kommunikationsvägar kunde upprätthållas, göra det möjligt att nås av information från statliga myndigheter, ha tillgång till digitala tjänster samt hålla kontakt med familj och vänner. Som lärdom för Sverige lyftes att nationell roaming kan vara ett effektivt sätt att säkerställa trygg tillgång till elektroniska kommunikationer. I Sverige är nationell roaming sedan februari 2026 infört i alla de nationella operatörernas nät, det vill säga Telia, Tele2, Telenor och Tre. Funktionen aktiveras endast vid höjd beredskap.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade att polska lager har varit av stor vikt för Ukraina. Rapporten identifierade som lärdom att beredskapslagring kan göras tillsammans med övriga Norden som ett sätt att skydda tillgång till kritiska varor och tjänster. Post- och telestyrelsen och Svenska kraftnät har med detta syfte ingått ett trilateralt samförståndsavtal med Finland och Estland kring reparationsberedskap för undervattenskablar i Östersjön. Myndigheter i Sverige, Finland och Estland har också gjort en gemensam ansökan om EU-medel. Arbete pågår i Sverige för att implementera system med sjökablar för olika typer av övervakning och forskning och statsstöd ges för inköp och lagring av reservkablar.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Post- och telestyrelsen (PTS) tagit fram en rapport med erfarenheter från postväsendet i Ukraina som kan bidra med viktiga lärdomar för Sverige.[17] Studien visar att den ukrainska posten har lyckats ställa om verksamheten snabbt och kunnat upprätthålla alla tjänster trots det pågående kriget. Studien visar på vikten av civil-militär samverkan mellan postaktörer och ukrainska militären för att säkerställa säkerhet i leveranser. Studien visar också att posttjänsten har stora beroenden till fungerande elnät, transporter och tillgång till tillförlitliga elektroniska kommunikationer för att kunna upprätthålla sin verksamhet. Att posten fortsätter att synas och leverera nära fronten har blivit en symbol för att den ukrainska staten och samhället är närvarande.

Med grund i FOI-studien och sammantagna lärdomar från Ukraina, har PTS inlett ett arbete med att ta fram ett inriktande dokument för den övergripande förmågeutvecklingen inom postområdet. Detta dokument ska svara på vilka uppgifter som posttjänsten ska lösa under höjd beredskap och krig samt vilka förmågor som krävs. PTS har även inlett dialog med särskilt utvalda aktörer inom totalförsvaret för att möta de behov som uttrycks i FOI-studien. Bland annat står frågor kopplade till mobilisering, prioritering och ändrade behov i centrum.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” redovisades att Ukraina hade valt kommersiella och allmänt spridda meddelandeappar som kommunikationskanaler mellan ansvariga aktörer framför säkrare kanaler, eftersom det saknades motsvarigheter till SGSI eller Rakel. Vidare konstaterades att det för Ukraina kunde ses som en avvägning mellan säkerhet och effektivitet, men att det för svensk del så långt som möjligt bör finnas kommunikationsmedel som säkerställer båda aspekterna och är såväl användarvänliga som spridda bland relevanta aktörer.

Sverige har fortsatt att satsa på kommunikationslösningar där säkerhet och effektivitet balanseras. Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades har antalet Rakelabonnemang ökat hos flera svenska myndigheter, det samma gäller för Rakelsamband inom beredskapssektorer. Den nya tjänsten ”PGAI Mobil” som möjliggör tal upp till skyddsnivå begränsat hemlig driftsattes under 2025 och ett nytt talsystem för signalskydd, ”MGGI”, har införts. Även om systemen är robusta och tillförlitliga så saknas det många funktioner för att till exempel dela bild, data och lägesinformation.

Not 17. FOI (2025). ”Postväsendet under krig: Erfarenheter från Ukraina”. FOI Memo 8972.

Myndigheten för civilt försvar har därför tilldelats medel för etableringen av ”The Swedish Emergency Network” (SWEN), som kommer att erbjuda ny funktionalitet för att stödja ledning och samverkan. SWEN samlar tjänster för att utbyta information mellan myndigheter, beredskapssektorer och mot nationella utbytespunkter i Nato (SGSI, WIS, och Rakel generation 2), såväl som signalskydd. Krav på nyttjande av dessa system föreskrivs mot beredskapsmyndigheter. Motsvarande krav kan i dag inte ställas på regioner och kommuner.

Sedan rapportens publicering har det även tillkommit krav på beredskapsmyndigheter att ta fram en sambandsplan.[18] En sambandsplan beskriver vilka metoder, regler och vilken teknik som ska användas för att dela både öppen och skyddsvärd information, inom myndigheten och med andra aktörer. Syftet är att strukturera myndighetens informationsöverföring så att den sker på ett säkert och fungerande sätt även under krig.

Kommuner med stora geografiska avstånd och stor andel landsbygd har samtidigt sett över alternativa kommunikationslösningar, såsom kortvågsradio, för att stärka kommunikationsförmågan vid störningar och eventuellt bortfall av ordinarie kommunikationstjänster.

Ett annat exempel på kommunikationslösning där säkerhet och effektivitet balanseras är den digitala infrastrukturen ”Säker digital kommunikation” (SDK), som tillhandahålls av Digg. SDK möjliggör ett effektivt och säkert utbyte av känslig och sekretessklassad information mellan aktörer i offentlig sektor. En stor del av Sveriges kommuner och regioner samt flera större myndigheter är i dag anslutna till infrastrukturen. Därtill bidrar tjänsten ”Mina meddelanden” till säker och effektiv kommunikation mellan offentlig sektor och privatpersoner samt företag med digital brevlåda. Användningen är utbredd och omfattar i dag över sju miljoner mottagare och 371 anslutna offentliga aktörer.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade att ett effektivt försvar i krig ställer andra krav på informationsdelning än vad som gäller i fredstid. Ukraina valde att prioritera bred delning av information till olika aktörer för att kunna lösa nödvändiga uppgifter, även om det innebar att skyddsvärd information röjdes till privata företag och andra stater. Rapporten konstaterade samtidigt att i händelse av höjd beredskap i Sverige skulle befintlig svensk lagstiftning kraftigt begränsa informationsdelningen mellan berörda aktörer. En lärdom var därför att delning av skyddsvärd information mellan svenska myndigheter behöver underlättas vid höjd beredskap och krig. Rapporten konstaterade vidare att eftersom stora delar av Sveriges samhällsviktiga verksamheter bedrivs av privata företag behöver informationsdelningen ses över utifrån denna aspekt samt att en översyn av nuvarande lagstiftning eventuellt skulle vara nödvändig. Vissa steg har tagits sedan rapportens publicering men arbete återstår. I nuläget är också materielbehovet inom signalskydd överlag omfattande till följd av tillkommande användare och behovet av att modernisera föråldrad teknik under de kommande åren.

Not 18. MSBFS 2025:4. ”Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap”, 10 §.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att Ukraina tidigt ingick partnerskap med en mängd företag och stater för att höja sin cyberförsvarsförmåga. Landet anpassade också sin lagstiftning för att möjliggöra dessa samarbeten. Som lärdom för svensk räkning angavs att partners måste ges insyn i relevanta delar av it-miljön och ges tid för att kunna bidra på ett så bra sätt som möjligt. Ju tidigare detta sker, desto bättre, eftersom en partner då kan arbeta förebyggande med riskhantering och därmed höja informations- och cybersäkerheten. Som lärdom angavs också att Sverige snabbt behöver kunna säkerställa en aktörs lojalitet. Det skulle kunna möjliggöra effektiv informationsdelning av känslig information till nödvändiga aktörer vid höjd beredskap och krig.

Sedan rapporten publicerades har NIS2-direktivet införts i svensk lagstiftning genom en ny cybersäkerhetslag. Den nya cybersäkerhetslagen trädde i kraft den 15 januari 2026 och syftar till att uppnå en hög gemensam cybersäkerhetsnivå inom EU. Jämfört med det tidigare NIS-direktivet ställs tydligare krav på bland annat riskhantering, säkerhetsåtgärder och leverantörskedjors säkerhet. Därigenom stärks förutsättningarna för samverkan mellan offentliga och privata aktörer inom totalförsvaret. Samtidigt påverkar lagen endast i begränsad utsträckning de hinder för informationsdelning som identifierades i rapporten. Därtill är många myndigheters it-system ännu inte dimensionerade för krigets krav, samtidigt som det råder brist på kompetens för att anpassa systemen och tillvarata möjligheterna i ny teknik. Inom ramen för Nitis[19] bedriver flera myndigheter samverkan för att stärka och säkra den statliga it-driften utifrån totalförsvarets behov.

Energiförsörjning

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att energisystem utgör prioriterade mål i krig. Ukrainska myndigheter har genomfört offentliga lättnader för ett ökat privat införskaffande av exempelvis elverk och bränsle för att minska effekterna av elbortfall. Kriget har även visat på vikten av reparationsförmåga, reservdelsförsörjning, beredskapslager och minskade beroenden i kritisk infrastruktur. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder som rör stärkt reparationsberedskap, reservdelsförsörjning, decentraliserade energisystem och skydd av kritisk infrastruktur.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades att det privata användandet av kaminer och en lägre privat elanvändning har minskat effekterna av elbortfall i det ukrainska samhället. Rapporten lyfte som en lärdom att offentliga lättnader kan skapa incitament för privat införskaffande av exempelvis elverk och bränsle, något som bedömdes kunna vara relevant

Not 19. Nationell it-tjänst i samverkan - ett samverkansprogram mellan flera svenska statliga myndigheter som syftar till att skapa en mer enhetlig, säker och effektiv statlig it-drift. Detta möjliggör t.ex. undanförsel, återläsning och återstart av data. Arbetet samordnas av Försäkringskassan.

även i en svensk kontext. I Sverige kan initiativ som Robust kommun ses som ett uttryck för ett liknande synsätt, där kommuner arbetar med att stärka lokal uthållighet och säkerställa grundläggande funktioner vid störningar. Även inom livsmedelsförsörjningen fördelas investeringsstöd genom det investeringsprogram som beredskapssektor livsmedelsförsörjning och dricksvatten förvaltar. Det har exempelvis initierats åtgärder för att säkra drift i kritiska delar av näringslivet, bland annat genom upphandling av reservkraft till livsmedelsbutiker. Staten arbetar parallellt med att öka kunskap och medvetenhet hos befolkningen om egenberedskap via exempelvis Myndigheten för civilt försvars broschyr ”Om krisen eller kriget kommer”.[20] Däremot saknas direkta ekonomiska eller strukturella incitament för hushåll och mindre företag att själva göra motsvarande investeringar, såsom införskaffande av elverk eller installation av alternativa värmekällor.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade att Ukraina långt innan den fullskaliga invasionen hade planerat för att minska beroendet av energi från Ryssland, genom såväl tekniska som författningsmässiga förändringar inom el- och gasförsörjningen.[21] En lärdom som drogs för svensk del var att planering för att hantera sårbara beroenden behöver göras redan i fredstid eftersom nödvändiga varor och tjänster annars riskerar att upphöra (se även rubrik Utrikeshandel).

Mot bakgrund av detta kan återstarten av tidigare nedlagd eller vilande produktionskapacitet lyftas fram som exempel på åtgärder som syftar till att minska sårbarheten i systemet. Under 2025 har exempelvis Öresundsverket i Malmö åter tagits i drift i syfte att stärka elberedskapen i södra Sverige. Tillgång till inhemsk, reglerbar kraftproduktion är en viktig komponent för att kunna hantera situationer där importmöjligheter begränsas, överföringskapaciteten påverkas eller elproduktionen i andra delar av systemet faller bort. Återstart av nedlagd produktionskapacitet innebär därmed att resurser som tidigare inte varit i drift ur ett marknadsperspektiv i undantagsfall kan aktiveras utifrån beredskapshänsyn, vilket bidrar till att öka systemets uthållighet och minskar beroendet av kontinuerligt fungerande externa flöden.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att kriget har medfört massiva skador på byggnader och fysisk infrastruktur i Ukraina, där skadorna har varit särskilt omfattande inom elförsörjningen. I Svenska kraftnäts roll som elberedskapsmyndighet,[22] utvecklar myndigheten kontinuerligt arbetet utifrån erfarenheter från Ukraina inom robusthet, reparationsberedskap och ö-drift. Svenska kraftnät har exempelvis fördjupat arbetet med fysiskt skydd av viktiga anläggningar och utökat den reparationsmateriel som affärsverket stöttar elföretagen med vid kris och krig. Affärsverket har dessutom satt krav på sabotageskydd på alla nya, och om möjligt vid reinvestering i befintliga, reaktorer och systemtransformatorer. Arbete pågår dessutom för att ta fram och anpassa dimensioneringskriterier, driftsäkerhetskriterier och krigsorganisation för att

Not 20. MSB (2024). ”Om krisen eller kriget kommer”. MSB2398 – november 2024.

Not 21. Beroendet av ryska drivmedel kvarstod dock vid den fullskaliga invasionen.

Not 22. Elberedskapslagen (1997:288).

styra den interna verksamheten. Insatser pågår även för att ta fram robusthetshöjande åtgärder för upprätthållande av drift- och marknadsprocesser under höjd beredskap och krig, samt för att ta fram alternativa försörjningslogiker om ordinarie processer inte längre är möjliga att följa. Det pågår dessutom arbete med inventering och revidering av kontrakten med underleverantörer för att säkerställa fortsatt leverans av varor och tjänster över hela konfliktskalan.

Under 2025 inrättades ett reparationsberedskapsprogram på Svenska kraftnät vars syfte är att säkerställa rådighet över personal, materiel och förmåga över hela konfliktskalan. Det omfattar bland annat att se över logistikkonceptet inklusive riskspridning, logistikvägar och krav utifrån Natos behov och de typsituationer som återfinns i ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”.[23] Bland annat kommer ytterligare ett reservdelslager att byggas i Sollefteå för att stärka förmågan att reparera stamnätet. Bakom beslutet ligger bland annat lärdomar från kriget i Ukraina.

På grund av de storskaliga attackerna mot energisystemen i Ukraina finns det även behov av decentraliserade och flexibla energisystem för att hantera sårbara beroenden och för att snabbt kunna återställa kritisk infrastruktur. Svenska kraftnät har inlett ett arbete med decentraliserad energiförsörjning och hur denna ska kunna hanteras och styras i situationer av höjd beredskap och krig.

Erfarenheterna från Ukraina har också visat på betydelsen av robusta informations- och styrsystem i energiförsörjningen. Svenska kraftnät har initierat säkerhetsarbete inom it och cyber avseende robusthet och övervakning av myndighetens it-system. Det pågår ett kontinuitetsarbete där Svenska kraftnät löpande utvecklar robusthet och resiliens inom dessa frågor.

Arbetet med att omsätta lärdomar från Ukraina inom energiförsörjningen bedrivs också genom kunskapsuppbyggnad och övningsverksamhet. För att ytterligare konkretisera erfarenheter från Ukraina har några myndigheter i beredskapssektorn, i samverkan med FOI, genomfört en studie som mynnade ut i rapporten ”Russian attacks on the Ukrainian power system”.[24] Rapporten har varit ett viktigt underlag för att initiera och prioritera vidare arbete utifrån lärdomar från Ukraina. Energimyndigheten har därutöver fått i uppdrag att under perioden 2026–2030 stödja den ukrainska energisektorn samt inhämta lärdomar för den svenska kontexten. Svenska kraftnät, Energimyndigheten och länsstyrelser deltar i erfarenhetsutbyte med ukrainska aktörer för att inhämta och omsätta erfarenheter i utvecklingen av svensk energiberedskap. Arbetet omfattar till exempel aktiviteter inom forskning och innovation, stöd för återuppbyggnad av energisystem, energiomställning inom till exempel värme, avfallsförbränning och energieffektivisering. Kunskapen integreras successivt i myndighetens rådgivning och stöd, både internt och för samtliga aktörer inom beredskapssektorn. Energimyndigheten samverkar även med Försvarshögskolan för att identifiera lärdomar för att stärka Sveriges värmeförsörjning i hela hotskalan.

Not 23. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

Not 24. FOI (2024). ”Russian attacks on the Ukrainian power system”. FOI-R--5596—SE.

Erfarenheterna från Ukraina har tydliggjort betydelsen av förberedande planering. Mot denna bakgrund har Svenska kraftnät och Energimyndigheten ökat sitt deltagande i övningar, inklusive internationella övningar. Båda myndigheterna har deltagit i Nord Ber (nordisk samverkansgrupp inom området el) samt deltagit i ”Nato Energy Security Center of Excellence Core” övning. Svenska kraftnät har även genomfört en stor ledningsövning i maj 2026. Flertalet av övningarna omfattar specifikt höjd beredskap och krig som hotscenario, berör hela totalförsvaret och övas på alla nivåer inom verksamheten. Utöver det har Energimyndigheten tagit fram övningspaket för samtliga energislag baserade på typsituationerna i ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”.[25]

Finansiella tjänster

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att ukrainska myndigheter arbetat för att garantera finansiella tjänster och betalningssystem även under omfattande störningar. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom införandet av offlinebetalningar med kort, arbete med att utreda möjligheter till offlinebetalningar via Swish samt stärkt samverkan för krishantering inom beredskapssektorn.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att Ukraina har infört power banking för att garantera möjligheten att utföra grundläggande banktjänster vid strömavbrott. Rapporten lyfte att det fanns lärdomar att dra för svensk del, och arbete med att stärka redundansen i olika betalningssystem har därefter genomförts i Sverige. I kontrast till den ukrainska modellen med ”power banking”-logiken, där särskilda bankkontor med egen energiförsörjning har etablerats för att säkerställa tillgång till finansiella tjänster, bygger den svenska modellen i större utsträckning på att hela betalningsinfrastrukturen ska kunna upprätthålla grundläggande funktioner även vid störningar.[26] Ett exempel är arbetet med att möjliggöra kortbetalningar offline, där Riksbanken tillsammans med banker, betalaktörer och handeln har enats om att betalningar för livsnödvändiga varor ska kunna genomföras även vid avbrott i elektroniska kommunikationer. Sedan den 1 juli 2026 finns utökade möjligheter att genomföra kortbetalningar offline för att kunna handla livsnödvändiga varor i den fysiska handeln.[27] Riksbanken har också påbörjat ett arbete tillsammans med ”Getswish” och berörda företag för att utreda möjligheterna och utformning för Swish-betalningar offline. Om flera betalsätt kan fungera offline i händelse av störningar eller avbrott stärks motståndskraften i betalningssystemet.

Not 25. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

Not 26. National Bank of Ukraine. Power Banking Initiative.

Not 27. Riksbanken. Offlinebetalningar.

Riksbanken har sedan 2015 ett samarbete med ”National Bank of Ukraine” (NBU). Inom ramen för detta samarbete har NBU de senaste åren delat erfarenheter av att bedriva centralbanksverksamhet under höjd beredskap. En fördjupningsstudie inleddes i slutet av 2025 för att ta del av lärdomar och erfarenheter från NBU inom betalningsberedskap och undersöka hur dessa kan tillämpas i Sverige. NBU delar även erfarenheter inom andra centralbanksrelaterade områden vid behov när det efterfrågas av Riksbanken.[28]

En nationell funktion för operativ krishantering inrättades under 2026.[29] Funktionen, som leds av Riksbanken och omfattar bland annat Finansinspektionen, Riksgälden samt privata finansiella aktörer, syftar till att samordna hanteringen av allvarliga driftstörningar i det finansiella systemet. Genom att skapa förutsättningar för snabb informationsdelning, gemensam lägesbild och koordinerade åtgärder ska funktionen säkerställa att samhällsviktiga finansiella tjänster kan upprätthållas även vid störningar, såsom cyberangrepp, strömavbrott eller avbrott i betalningssystem.

Även på regional nivå har arbete inletts. Exempelvis har Länsstyrelsen Jämtland genomfört utbildningsinsatser till kommuner i länet avseende spelledare för övningar av beredskap i betalsystemet. Västra civilområdet lyfter i sin tur att berörda aktörer inom civilområdet ser över hur betalningsförmågan kan säkras med lokala lösningar. Arbetet går ut på att säkerställa att livsmedelsaffärer, vårdcentraler, apotek med flera kan upprätthålla en grundläggande servicenivå.

Försörjning av grunddata

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet snabbt kunde flytta, lagra och säkra samhällskritiska data inom och utanför landet. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom arbetet med att skydda och tillgängliggöra digital information, utveckling av redundanta lagringslösningar samt uppbyggnad av förmåga att flytta skyddsvärda data vid hot eller störningar.

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det för svensk del behöver klargöras hur samhällskritiska data ska säkras. Ukraina har bland annat flyttat och säkerhetskopierat kritiska statliga register och databaser till molninfrastruktur utanför landet. Landet har även arbetat med geografiskt distribuerad lagring, förstärkt cybersäkerhet och digitala identitetslösningar som gjort det möjligt för medborgare att få tillgång till viktiga samhällstjänster även under krigets mest intensiva skeden.

Not 28. Enkät inom ramen för det frivilliga Erfarenhetsnätverket Ukraina som Myndigheten för civilt försvar håller samman. MCF 2026-03842.

Not 29. Riksdagen (2025). En ny funktion för operativ krishantering i den finansiella sektorn. Betänkande 2025/26:FiU37. Se även Regeringskansliet (2025). En ny funktion för operativ krishantering i den finansiella sektorn (utkast till lagrådsremiss). (Fi2025/01510), 4 juli 2025.

Inom beredskapssektor försörjning av grunddata har flera åtgärder vidtagits som kan kopplas till behovet av att säkra samhällskritiska data. Redundanta lagringslösningar har utvecklats, där exempelvis folkbokföringssystemet har kompletterats med backup i flera geografiskt separerade regioner.[30] Detta minskar sårbarheten vid störningar eller angrepp mot enskilda system. Därutöver sker ett utvecklat samarbete mellan centrala aktörer inom beredskapssektorn i syfte att stärka försörjningen av grunddata. Samverkan omfattar bland annat säkerställande av tillgång till geografisk information och grunddata även vid störningar, vilket bidrar till ökad robusthet och minskat beroende av enskilda system eller aktörer.

Vidare har förmågan till undanförsel av data utvecklats, vilket innebär att kritiska informationsmängder kan flyttas bort från utsatta miljöer vid hot eller störningar. Försäkringskassan arbetar med så kallade dataambassadslösningar, som gör att data kan föras undan till andra platser, även utanför landets gränser. Myndigheten för civilt försvar har också påbörjat ett arbete med föreskrifter för planering och genomförande av undanförsel och förstöring. Planering för undanförsel och förstöring är aktuellt inom flera viktiga samhällsfunktioner men särskilt avseende grunddata.

Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades har Riksarkivet utpekats som beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn försörjning av grunddata.

Hälsa, vård och omsorg

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att sjukvården har behövt hantera ett stort antal skadade civila och soldater under lång tid. Det har inte enbart krävts beredskapslager utan också fungerande logistik- och distributionslösningar. Kriget har även visat att psykisk ohälsa är utbredd hos befolkningen och att den enskildes förmåga att stoppa blödningar är viktig. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder som förberedelser för masskadehantering, beredskapslagring, insatser som rör allmänhetens förmåga att stoppa blödningar samt arbete med psykisk ohälsa.

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att den svenska allmänheten behöver utbildas i hur blödningar stoppas i väntan på att ambulans anländer. I rapporten lyftes att det i Ukraina tog mellan 12 till 24 timmar för patienter att nå slutlig vårdgivare. Befolkningen behövde därför utbildning i enklare sjukvård, såsom att stoppa blödningar för att tillgodose vårdbehoven och avlasta sjukvården.

Not 30. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Bedömning av det civila försvarets förmåga – delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)”. MCF0178 – reviderad juni 2026.

Rapporten konstaterade vidare att ideella organisationer i Sverige redan utbildar allmänheten i första hjälpen och HLR.[31] Kunskap i att stoppa massiv blödning är redan ett av kunskapsmålen men rapporten menade att arbetet eventuellt skulle kunna utökas för att möta behov under höjd beredskap.

Lärdomen har bland annat omhändertagits genom den reviderade versionen av broschyren Om krisen eller kriget kommer,[32] där information ges kring hur den enskilde kan stoppa blödningar. Socialstyrelsen har även haft ett uppdrag att tillhandahålla vissa utbildningar och kompetenshöjande insatser som stärker beredskapen inom hälso- och sjukvården.[33] Inom ramen för uppdraget utbildades huvudinstruktörer i civilsamhällesorganisationer som i sin ideella verksamhet utbildar allmänheten i första hjälpen. Huvudinstruktörerna utbildar i sin tur andra instruktörer. Socialstyrelsen lanserade 2026 kommunikationsinsatsen Stoppa blödningen på uppdrag från regeringen. Satsningen syftar till att allmänheten ska våga och vilja agera vid en livshotande blödning.[34]

Ytterligare en av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det svenska civila försvaret behöver planera för utbredd psykisk ohälsa i händelse av krig. Erfarenheterna från Ukraina visade att det fanns stora utmaningar med psykisk ohälsa hos befolkningen. Även om frågan inte var okänd, bedömde Myndigheten för civilt försvar att denna behövde få en mer central plats i arbetet med civilt försvar då psykisk ohälsa är nära kopplad till lägre försvarsvilja och utarmad motståndskraft. Under 2026 gav regeringen Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i uppdrag att analysera behov och lämna förslag på hur arbetet med psykisk hälsa och suicidprevention kan utvecklas inför fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig,[35] med bland annat totalförsvarspropositionen[36] som utgångspunkt.

Not 31. Enligt Myndigheten för civilt försvars regleringsbrev ska myndigheten genom uppdragsersättning från anslag 2:6 till ideella organisationer öka den enskildes förmåga att förebygga och hantera olyckor, allvarliga händelser och kriser samt hantera konsekvenser av höjd beredskap och ytterst krig.

Not 32. MSB (2024). ”Om krisen eller kriget kommer”. MSB2398 – november 2024.

Not 33. Uppdrag att tillhandahålla vissa utbildningar och kompetenshöjande insatser som stärker beredskapen inom hälso- och sjukvården (S2024/01006).

Not 34. Socialstyrelsen. Stoppa blödningen.

Not 35. Uppdrag till Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen att lämna förslag på hur arbetet för psykisk hälsa och suicidprevention kan utvecklas inför fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig (S2026/00641).

Not 36. Prop. 2024/25:34. ”Totalförsvaret 2025–2030”.

En annan lärdom från ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” handlade om redan utsatta samhällsgrupper och hur dessa riskerar att drabbas särskilt hårt i krig. Rapporten lyfte att kvinnor och flickor särskilt riskerar att utsättas för konfliktrelaterat sexuellt våld och att det under höjd beredskap även kan ske en ökning av våld i nära relationer. Socialstyrelsen och andra beredskapsmyndigheter arbetar med planering för att säkerställa kontinuitet i hälso- och sjukvården vid kris och krig, vilket inkluderar patienter med särskilda vård- och omsorgsbehov. Inom beredskapssektorn finns även etablerade åtgärder som rör hantering av våldsutsatthet, inklusive sexuellt våld, exempelvis genom Socialstyrelsens kunskapsstöd till hälso- och sjukvården och socialtjänsten avseende våld i nära relationer. Detta är dock i huvudsak utformat för fredstida förhållanden. I sin vägledning för utformning av kommunala trygghetspunkter lyfter Myndigheten för civilt försvar vikten av att personalen vid trygghetspunkterna kan bemöta våldsutsatta personer och hänvisa dem vidare till rätt stöd.[37] En förutsättning för detta är en god samverkan och samarbete med polis, socialtjänst och civilsamhällesorganisationer. I övrigt har inga tydliga exempel på att lärdomar från Ukraina har lett till särskilda beredskapsåtgärder identifierats utifrån underlaget.[38]

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes hur det militära försvaret i Ukraina i stor utsträckning varit beroende av den civila sjukvården. En lärdom för Sverige var att svensk sjukvård måste ha kapacitet att ta emot ett stort antal sårade soldater och civila på mycket kort tid. I dag arbetar Socialstyrelsen och regionerna med planering för att kunna hantera ett ökat inflöde av patienter. Socialstyrelsen utvecklar till exempel ett system för att kunna omfördela patienter och vårdkapacitet mellan regioner. Socialstyrelsen arbetar även med att ta fram föreskrifter och vägledningar för sjukvård under höjd beredskap, inklusive prioritering av patienter och omställning av verksamhet.[39]

Socialstyrelsen fick år 2022 i uppdrag att ta fram nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvården.[40] Uppdraget genomfördes i samarbete med Försvarsmakten och FOI och redovisades 2023. Den beräkningsmodell som då togs fram, och som har vidareutvecklats under åren, utgör ett stöd för regionerna i arbetet med att planera för förändrade behov under höjd beredskap och krig. Erfarenheter från Ukraina ligger till grund för beräkningsmodellen. Regionerna har under senare år också etablerat egna masskadeplaner.

Not 37. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Vägledning – Trygghetspunkter”. MCF0003 – januari 2026.

Not 38. Detta gäller såväl beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg som beredskapssektor Ordning och säkerhet.

Not 39. Exempelvis Socialstyrelsen (2026). ”God beredskap när det gäller”. 2026-4-10161.

Not 40. Uppdrag att ta fram nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvården (S2022/04257).

Samtidigt har Socialstyrelsen, inom ramen för ett regeringsuppdrag, påbörjat arbete med att ta fram en nationell masskadeplan och ett enhetligt system för triage vid händelser med många skadade.[41] Arbetet syftar till att stärka hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera ett stort inflöde av patienter och att skapa en mer enhetlig nationell struktur. Under 2026 lanseras ett nytt system för prehospital masstriage genom särskilda instruktörsutbildningar och praktisk träning. Det nya triagesystemet ska användas av hälso- och sjukvårdspersonal, men kan även användas av polisen, räddningstjänsten, Försvarsmakten och frivilligorganisationer.

Utbildnings- och övningsinsatser för att stärka vårdpersonalens förmåga att hantera allvarliga skador och situationer med hög belastning har genomförts de senaste åren på såväl regional som nationell nivå. Exempelvis kan ”Resilient Care 2025” och ”Nationell Seminarieövning 2024” (NSÖ24) nämnas, vilka bland annat övade patientflödeshantering.

I Sverige utförs en betydande del av hälso- och sjukvården i kommunal regi. Under de senaste åren har både den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten fått allt större fokus i arbetet med att åstadkomma en stärkt beredskap. När det gäller boende och stöd för personer med funktionsnedsättning är kommunerna mycket betydelsefulla. De har också en viktig roll när det gäller boende, vård och omsorg för äldre personer och utför en stor del av den palliativa vården. Efter en kartläggning av kommunernas beredskap, fick länsstyrelserna ett regeringsuppdrag att stödja kommunerna.[42] Socialstyrelsen fick även ett motsvarande uppdrag.[43] Utifrån uppdraget har en planeringsinriktning[44] för den kommunala socialtjänsten och hälso- och sjukvården tagits fram, som delvis bygger på en konsekvensanalys där erfarenheter och lärdomar från bland annat kriget i Ukraina ligger till grund.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade också att polska lager har varit av stor vikt för Ukraina och rapporten uppmärksammade som lärdom att beredskapslagring kan göras tillsammans med övriga Norden, som ett sätt att säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster. Numera sker gemensamma nordiska kartläggningar, lagerhållning och inköp avseende sjukvårdsprodukter samt utveckling av en nordisk masskadeplan inom beredskapssektor hälsa, vård och omsorg.

Not 41. Uppdrag att skyndsamt stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser (S2023/01226).

Not 42. Uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (S2022/03174).

Not 43. Uppdrag till Socialstyrelsen att stödja socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens arbete med krisberedskap och civilt försvar (S2024/00853).

Not 44. Socialstyrelsen (2026). ”God beredskap när det gäller. Planeringsinriktning för socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården i kris och krig”. 2026-4-10161.

I Sverige har beredskapssektorn ett relativt utvecklat arbete med lagerhållning sedan några år tillbaka. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har påbörjat uppbyggnad av omsättningslager av vaccin för endemiska och epizootiska sjukdomar hos livsmedelsproducerande djur. Lagerhållningen hos regioner har ökat vad gäller till exempel läkemedel för vård som inte kan anstå. Inköp av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter för traumavård, inklusive CBRN-händelser, har också gjorts till statliga lager.

Senare observationer från Ukraina[45] har samtidigt belyst att tillgång till lager inte enbart är en fråga om lagervolym, utan även om geografisk placering och logistisk tillgänglighet. Kriget har visat att betydande utmaningar kan uppstå när kritiska varor lagras långt från de områden där behoven uppstår. Inom hälso- och sjukvården har det exempelvis varit svårt att snabbt förse de östra delarna av Ukraina med materiel som funnits tillgänglig i lager i de västra delarna av landet. Det understryker vikten av att vid planering av beredskapslager inte enbart beakta skydd, redundans och lagerhållning utan även förmågan att distribuera resurser till rätt plats vid störningar eller krig.

Kriget i Ukraina har visat att antibiotikaresistens och vårdrelaterade infektioner kan öka. Mot denna bakgrund deltar Folkhälsomyndigheten i ett samarbetsprojekt med ukrainska aktörer som syftar till att stärka arbetet mot antibiotikaresistens och vårdrelaterade infektioner. Socialstyrelsen bidrar genom ett stödprogram till utvecklingen av Ukrainas hälso- och sjukvård, socialtjänst och äldreomsorg i samverkan med svenska och ukrainska aktörer. Inom ramen för detta sker erfarenhetsutbyte inom bland annat sjukvård i krig och rehabilitering av krigsskadade. Båda dessa samarbeten ger svenska aktörer möjlighet att ta del av erfarenheter som kan bidra till utvecklingen av svensk beredskapsplanering.

Industri, byggande och handel

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landets förmåga att snabbt reparera skadad infrastruktur och upprätthålla försörjningsflöden har varit central för att hantera massiva luftangrepp. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom arbete med att analysera reparationsförmåga och försörjningsberedskap, identifiera strategiskt viktiga industrikapaciteter samt utveckla byggnads- och reparationsberedskapen.

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att ansvaret för svensk reparationsberedskap behöver pekas ut. Detta eftersom kritisk infrastruktur i Ukraina har utsatts för massiva luftangrepp och behovet av reparation har varit stort. Frågan har också belysts i andra utredningar och underlag.[46] Någon tydlig och samlad struktur för reparationsberedskap, där ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv är klargjord, har i dagsläget inte etablerats.

Not 45. Insatsverksamheten, Myndigheten för civilt försvar.

Not 46. Bland annat SOU 2025:68. ”Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap”, samt MSB (2022). ”Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans”. MSB2095 – oktober 2022.

Samtidigt pågår ett antal åtgärder som bidrar till att bygga upp en sådan struktur. Tillväxtverket, som under 2025 tilldelats rollen som beredskapsmyndighet med sektorsansvar för industri, byggande och handel, har exempelvis inlett ett arbete med att identifiera och prioritera strategiskt viktiga industrisegment. I detta arbete har särskilt stålindustrin lyfts fram som ett centralt område för att analysera beroendekedjor och tydliggöra vilka funktioner inom industrin som behöver upprätthållas vid höjd beredskap.

Boverket, som också är en ny beredskapsmyndighet, har arbetat med lärdomar från Ukraina inom myndighetens arbete med försörjningsberedskap och specifikt inom nationella försörjningsanalyser. Exempelvis har erfarenheter från Ukraina studerats i försörjningsanalyser för betong. Analyserna har bland annat omfattat reparation av va-infrastruktur, behov av mobila skyddsrum samt reparation av glas i skadade byggnader. Det bidrar till att identifiera de resurser, kompetenser och produktionskapaciteter som krävs för en fungerande reparationsberedskap. Boverket har även låtit ta fram rapporten ”Erfarenheter från Ukraina avseende behov av bygg och anläggning vid höjd beredskap och krig”.[47] Rapporten analyserar de behov av varor, maskiner och tjänster som har uppstått inom byggsektorn under kriget i Ukraina, vilka i stor utsträckning beskrivs i ekonomiska termer.

Vidare har förmågan att reparera och återställa kritisk infrastruktur stärkts inom andra delar av beredskapssystemet.[48] Inom beredskapssektor elektroniska kommunikationer har exempelvis Post- och telestyrelsen, i samverkan med privata aktörer, byggt upp och övat reparationskapacitet för nät och infrastruktur i olika län. Flera beredskapssektorer har också säkrat tillgången till reservdelar, förstärkningsmateriel och entreprenörsresurser för återställningsinsatser i kris och krig. Inom ett projekt för privat–offentlig samverkan har länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbottens län exempelvis etablerat samverkan med branschorganisationen för byggföretagen i norra Sverige. I augusti fick också Myndigheten för civilt försvar i uppdrag att på nationell nivå utveckla och etablera en grundläggande förmåga att samordna och inrikta en byggnads- och reparationsberedskap för totalförsvarets behov.[49]

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” påvisades att lagar och regler ofta är desamma i fredstid som i krig, vilket kan innebära hinder under höjd beredskap, exempelvis avseende bygglov. Med anledning av detta har Boverket påbörjat ett arbete med författningsberedskap för att identifiera hinder och behov av vägledning och författningsändringar inom bygg och anläggning kopplat till myndighetens ansvarsområde.

Not 47. WSP (2025). ”Erfarenheter från Ukraina avseende behov av bygg och anläggning vid höjd beredskap och krig”. 22 december 2025.

Not 48. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Bedömning av det civila försvarets förmåga – delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)”. MCF0178 – reviderad juni 2026.

Not 49. Uppdrag till Myndigheten för civilt försvar att utveckla nationell samordning av byggnads- och reparationsberedskapen (Fö2026/01290).

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att en god försörjningsberedskap kräver olika sätt att säkerställa tillgången till kritiska varor och produkter. En annan, nyare, lärdom från Ukraina är att handelns infrastruktur utgör en strategisk sårbarhet i krig. Angrepp mot köpcentrum, distributionscentraler och e-handelslager kan få betydande konsekvenser för försörjningen av både befolkningen och samhällsviktiga verksamheter. Lärdomen har ökat fokuset på handelns roll i försörjningsberedskapen och på behovet av att analysera dess kritiska beroenden och skyddsbehov.

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att personal vid produktionsanläggningar behöver skydd samt att transporter och logistik är en av livsmedelssektorns största utmaningar. Kriget har också visat att det kan uppstå omfattande utmaningar med avfallshantering, att befolkningsförflyttningar kan påverka belastningen på vatten- och avloppssystem samt hur produktion och infrastruktur påverkas av personalbrist, brist på reservdelar och störningar i elförsörjningen. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom utveckling av reserv- och nödvattenlösningar, investeringsstöd för beredskapshöjande åtgärder, arbete med reparations- och försörjningsberedskap samt etablering av beredskapslager för livsmedel och jordbrukets insatsvaror.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades att dricksvatten- och livsmedelsproduktion samt avloppshantering utsätts för förstörelse i krig. En lärdom var därför att personal vid produktionsanläggningar behöver kunna arbeta på ett säkert sätt, exempelvis med skyddsutrustning eller tillgång till fysiskt skydd i anslutning till arbetsplatsen. Inom beredskapssektor livsmedelsförsörjning och dricksvatten har flera åtgärder vidtagits för att stärka robustheten i produktion och distribution av samhällsviktiga resurser. Arbetet har i första hand inriktats på systemens funktion och tillgången till resurser, snarare än personalens arbetsmiljö vid situationer där produktionsanläggningar utsätts för direkta hot eller angrepp. Däremot finns sedan januari 2026 regler med syfte att stärka skyddet för personal som arbetar vid en radiologisk nödsituation men som vanligtvis inte arbetar med joniserande strålning. Myndigheten för civilt försvar har också i uppdrag att analysera vilka samhällsviktiga verksamheter inom det civila försvaret som har störst behov av skyddsmasker, samt att fördela ut befintliga skyddsmasker utifrån en sådan behovsanalys (se rubrik Personalförsörjning under höjd beredskap).[50]

Not 50. Uppdrag till Myndigheten för civilt försvar att analysera behovet av skyddsmasker till det civila försvaret (Fö2026/00038).

Vidare visade rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” att stora mängder internflyktingar inneburit ett hårt tryck på dricksvattenförsörjning och avlopp. Inom beredskapssektorns viktiga samhällsfunktion avlopp har Naturvårdsverket sammanställt erfarenheter från bland annat Ukraina i rapporten ”Omvärldsbevakning av alternativa toalettlösningar under störning av ordinarie avloppstjänst”.[51] I denna beskrivs påverkan i form av förstörda ledningsnät, personalbrist, brist på reservdelar, minskade möjligheter att ta betalt av kunder, samt skador på systemen orsakade av spänningsvariationer och elavbrott. Rapporten beskriver åtgärder såsom införande av mobila reningsverk och ersättningstjänster. Naturvårdsverket har använt lärdomarna från Ukraina i utarbetandet av en vägledning till stöd för kommunal avloppsplanering inför kris och höjd beredskap, som ska publiceras under 2026. Lärdomarna har även använts vid urval av åtgärder som kan beviljas investeringsstöd för avloppsberedskap inom investeringsprogrammet för beredskapssektor livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades det att återställande av skadad infrastruktur eller uppbyggnad av ny sådan kräver tillgång till reservdelar, reparationsmaterial och kunniga reparatörer. Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket tillsammans med Livsmedelsverket skapat en fokusgrupp inom ramen för VAPOS (vatten och avlopp privat offentlig samverkan) för att studera va-anläggningars försörjnings- och reparationsberedskap.

Erfarenheter från Ukraina visar att bristande avloppshantering kan bli en begränsande faktor när en stad behöver evakueras, något som lyfts i utredningen ”Ökad va-beredskap”.[52] I vissa områden har det varit nödvändigt att pumpa in orenat ytvatten i systemet. Naturvårdsverket har utifrån denna erfarenhet dragit lärdomen att det finns ett stort behov av att utreda tillhandahållandet av hygienvatten för att upprätthålla vattentoalettens funktion i Sverige. Detta har framförts i remissyttrandet till utredningen.

Erfarenheterna från Ukraina visar även på betydande utmaningar inom avfallshantering. Naturvårdsverket har sammanställt erfarenheter från Ukraina och Polen i syfte att dra avfallsrelaterade lärdomar av den flyktingström som följde över den ukrainsk-polska gränsen. Studien identifierar stora utmaningar med att upprätthålla avfallshanteringen i Ukraina, främst på grund av brist på fordonsbränsle, reservdelar till fordon och tillgång till personal. Detta har inneburit att Ukraina har prioriterat att upprätthålla avfallsinsamlingen i tätbebyggda områden. Förmågan att upprätthålla en fungerande avfallshantering varierar över landet, och utmaningarna ökar i närhet av fronten. Kommuner som tar emot ett stort antal internflyktingar påverkas också av ökade mängder avfall, vilket kan ställa krav på alternativa insamlingsmetoder. En annan typ av utmaning rör betalningsviljan, och en stor del av kommunikationen med invånarna handlar om höjda avgifter för avfallsinsamling och vikten av att betala för tjänsten.

Not 51. Naturvårdsverket (2026). ”Omvärldsbevakning alternativa toalettlösningar under störning av ordinarie avloppstjänst”. 109 62 78.

Not 52. SOU 2024:82. ”Ökad va-beredskap”.

Efter den fullskaliga invasionen har kommunala avfallsbolag successivt erkänts som samhällsviktig verksamhet. Detta har skapat bättre förutsättningar att upprätthålla verksamheten genom att det blivit lättare att säkra resurser såsom personal och tillgång till drivmedel. Dessa sammantagna erfarenheter används i Naturvårdsverkets arbete med att utveckla beredskap och uthållighet vid störningar och höjd beredskap avseende den viktiga samhällsfunktionen avfallshantering.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” pekade på att transporter och logistik var en av livsmedelssektorns största utmaningar i Ukraina. Rapporten lyfte samtidigt att mobila reningsverk för dricksvatten i viss utsträckning hade kunnat nyttjas. En lärdom var därför att mobila lösningar kan underlätta när avstånden är långa, exempelvis för att nå avlägsna områden eller fronten. Rapporten visade också att flera små mobila enheter är svårare att slå ut än till exempel stora vattenreningsverk. Svenska kommuner och vattenproducenter har sedan dess utvecklat alternativa vattentäkter och reservlösningar, vilket innebär att vattenförsörjningen inte enbart är beroende av enskilda anläggningar. Vidare har räddningstjänsten, Försvarsmakten och i vissa fall kommunala aktörer tillgång till mobila vattenreningsenheter som tillfälligt kan användas vid bortfall av ordinarie system. Parallellt har kommuner och andra aktörer planerat för alternativa distributionslösningar, exempelvis genom vattenutdelning via tankar och andra former av lokal försörjning vid störningar. Flera regionala övningar har genomförts inom området nödvatten och avlopp med hjälp av medel från statliga investeringsprogram.

I Ukraina har den bristande tillgången på el medfört ett ökat behov av generatorer och bränsle för produktion, lagring och transport av livsmedel. Investeringsprogrammet för livsmedels- och dricksvattenberedskap är ett regeringsuppdrag som genomförs i samarbete mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Genom investeringsprogrammet hjälper staten företag och kommuner med investeringar som bidrar till fungerande livsmedels- och dricksvattenförsörjning, avlopp och avfallshantering under störda förhållanden. Investeringar i generatorer, ökad lagringskapacitet av drivmedel och alternativa energilösningar med exempelvis solpaneler och batterier som fungerar i ö-drift när det publika elnätet ligger nere är några typer av investeringar som möjliggörs genom investeringsprogrammet. På regional nivå arbetar bland annat Länsstyrelsen Jämtland med så kallade Service- och Trygghetspunkter (SOT) i ett antal kommuner. En SOT–punkt utgörs av en befintlig livsmedelsbutik och en drivmedelsanläggning, som ska drivas av reservkraft samt en formaliserad och driftsättande organisation. Syftet är att livsmedelsbutiken ska kunna fungera även vid långvariga strömavbrott. SOT-punkter ska även kunna fungera som informations- och kommunikationsnod.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades också att människor som haft hemberedskap med personliga förråd av mat och vatten och en god grannsamverkan hade klarat sig bättre i situationer med begränsad

tillgång till förnödenheter.[53] Detta ansågs som relativt enkelt att överföra som lärdomar till en svensk kontext och bekräftade vikten av befintliga svenska rekommendationer och checklistor för en stärkt hemberedskap i Sverige.

Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades, har Myndigheten för civilt försvar tagit fram en uppdaterad version av broschyren ”Om krisen eller kriget kommer”.[54] Denna uppmanar hushåll att ha hemberedskap i form av lagrad mat och vatten för minst en vecka samt ha beredskap för att kunna ta hand om toalettavfall. Livsmedelsverket kompletterar detta med råd om livsmedel och dricksvatten vid kris, inklusive hur vatten kan lagras och hanteras säkert i hemmet. Till stöd för fortsatt arbete gjorde Livsmedelsverket även en egen undersökning som studerade relationen mellan människors oro och deras hemberedskap.[55] Vidare lyfter svenska myndigheter vikten av grannsamverkan och lokal samordning i sina råd. Hushåll uppmanas att planera för att kunna hjälpa varandra vid störningar, exempelvis genom att dela resurser eller stödja personer med särskilda behov. Även rekommendationer om att upprätthålla kontakt med närboende förekommer. Dessa åtgärder visar att det i svensk beredskapsplanering finns ett tydligt fokus på individens och lokalsamhällets roll i att hantera brist på förnödenheter och ökad otrygghet.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att en god försörjningsberedskap kräver olika sätt att säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster. I beredskapssektor livsmedelsförsörjning och dricksvatten har arbetet med försörjningsberedskap tagit flera steg framåt sedan rapporten skrevs och myndigheterna arbetar med flera olika verktyg. Livsmedelsverket och Jordbruksverket arbetar till exempel med att stärka den nationella och regionala försörjningsförmågan. Det görs bland annat genom att identifiera och utveckla förutsättningar för ökad regional spridning och flexibilitet i produktionen samt genom att minska beroenden och sårbarheter i försörjningskedjorna. Vidare är de första beredskapslagren av spannmål och kritiska insatsvaror till jordbruket i norra Sverige på plats. Dessa ska säkra att befolkningen har tillräcklig tillgång till säker mat vid höjd beredskap och krig. För att minska beroendet av transporter i kris och krig ska lagren ha en så stor regionalisering som möjligt och vara fördelade över hela landet. Som en del i arbetet har Livsmedelsverket genomfört en pilotstudie om hur ukrainska bagerier hanterade de inledande åren av kriget, som gett flera lärdomar för svensk beredskapsplanering.[56]

Not 53. Erfarenhetsutbyte med ukrainska aktörer har även lyft betydelsen av mental förberedelse inför kris och krig. Enligt Västra civilområdet framkom i dialog med Svenskt Näringslivs motsvarighet i Ukraina att större insatser för att förbereda befolkning och företag mentalt inför kriget hade varit önskvärda. Detta har bidragit till diskussioner om behovet av utbildnings- och informationsinsatser för att stärka motståndskraften hos såväl individer som organisationer på regional nivå i Sverige.

Not 54. MSB (2024). ”Om krisen eller kriget kommer”. MSB2398 – november 2024.

Not 55. Livsmedelsverket och Origo Group (2026). ”Hemberedskap 2025”. Samt Livsmedelsverket. Många oroar sig för mat och vatten vid en kris – men hushållens beredskap släpar efter. 5 februari 2026.

Not 56. Shyrokykh, K och Lindahl, J. (2026). ”Erfarenheter av brödproduktion under krigstid. Livsmedelsverkets externa rapportserie”. E 2026 nr 01.

Upphandling av beredskapslager av spannmål i övriga landet och upphandling av beredskapslager av mineralgödsel är nästa steg. Förutom spannmål och mineralgödsel kommer Jordbruksverket att beredskapslagra växtskyddsmedel, utsäde och proteinfoder. Livsmedelsverket arbetar sedan hösten 2025 med planering för hur spannmålen kan komma livsmedelskedjan till del genom etablering av kvarnar. Livsmedelsverket har även i uppdrag att arbeta med olika typer av beredskapslagring i leden efter primärproduktion, där myndigheten bland annat har inlett arbetet med att etablera lager av frystorkad mat i Norra civilområdet.[57] Jordbruksverket har även påbörjat en etablering av beredskapslager för sjukvårdsprodukter och läkemedel till djurhälsovården.

Ytterligare en erfarenhet från Ukraina är att landet har dragit nytta av 3D-skrivande för bland annat reservdelar. Livsmedelsverket har undersökt hur 3D-skrivande kan bidra till en mer robust livsmedels- och dricksvattenförsörjning genom att tillverka kritiska reservdelar.[58] Frågeställningar har bland annat varit hur lämpliga reservdelar kan identifieras, möjliga tidsvinster, vilka printmaterial som fungerar för livsmedels- och dricksvattenproduktion och om det kan finnas hinder i lagstiftningen.

Livsmedelsverket publicerade 2025 en studie om hur Ukraina och Polen hanterade livsmedelsförsörjningen för personer som sökte tillfälligt skydd eller passerade på väg till andra europeiska länder.[59] Rapporten ger flera exempel och inspiration för Sverige att arbeta vidare med, inte minst för den kommunala och regionala planeringen för att förse många tillkommande personer med mat och vatten. Bland annat konstateras att få aktörer var förberedda på utvecklingen vilket ledde till bristande samordning och ineffektiv försörjning till de ukrainska flyktingarna. Maten som levererades var inte anpassad för de förutsättningar som fanns på plats, det saknades lagerlokaler och inledningsvis fanns inget system för att ersätta de företag som bidrog till försörjningen. Det lokala och internationella biståndet var avgörande.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade också att polska lager har varit av stor vikt för Ukraina och rapporten drog som lärdom att beredskapslagring kan göras tillsammans med övriga Norden. Inom beredskapssektorn pågår planering för gemensam lagerhållning med Finland.

Not 57. Livsmedelsverket. Livsmedelsverket lagrar frystorkad mat i norra Sverige | Sveriges Radio. 5 maj 2026.

Not 58. Livsmedelsverket. 2026 - 3D-printning för stärkt beredskap och reservdelsförsörjning inom livsmedels- och dricksvattenproduktion. 8 april 2026.

Not 59. Livsmedelsverket (2025). ”Livsmedels- och dricksvattenförsörjning under krig”. E 2025 nr 01.

Ordning och säkerhet

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att det krävs fysiskt skydd för personal och verksamheter inom ordning och säkerhet, robust försörjning av drivmedel och reservkraft samt förmåga att hantera nya hot som drönarangrepp och de förändrade brottsmönster som kriget för med sig. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder som rör stärkt fysiskt skydd, utveckling av krigsorganisation och åtgärder för ökad robusthet inom bränsleförsörjningen.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes erfarenheten att vissa typer av brott blivit vanligare under kriget i Ukraina och att antalet beslagtagna skjutvapen i rättssalar ökat. Som lärdom för Sverige konstaterades att det behövs en ny kompetensanalys eftersom svenska aktörer troligen i huvudsak har utformat sin verksamhet och personalens kompetens utifrån fredstida erfarenheter. Beredskapssektor ordning och säkerhet har stärkt sin förmåga över tid, men få åtgärder som redovisats sedan lärdomen lyftes avser förändrade brottsmönster, hot mot personal eller behov av nya kompetenser, förmågor eller utrustning.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes också som lärdom att om delar av Sverige skulle hamna under ockupation måste offentliganställda och annan personal inom det civila försvaret veta hur de ska förhålla sig till ockupationsmakten, och i vilken mån de ska fortsätta att utföra sitt arbete som tidigare. Sverige har straffrättslig lagstiftning som reglerar samarbete med fienden, exempelvis genom bestämmelser om landsförräderi och samröre med främmande makt. Dessa regler är emellertid utformade på en övergripande nivå och syftar i huvudsak till att sanktionera otillbörligt handlande, snarare än att ge operativ vägledning till offentliganställda i ett skarpt läge. Det framträder inte några konkreta riktlinjer eller andra åtgärder som behandlar hur offentliganställda och personal inom det civila försvaret ska förhålla sig i en situation där delar av landet befinner sig under ockupation. Samtidigt innebär det svenska Natomedlemskapet att planeringen i hög grad bygger på att Sverige framförallt kommer att vara ett baserings- och transiteringsområde. Frågan behöver även fortsättningsvis beaktas i svensk planering men intar inte samma centrala ställning som i den ukrainska kontexten.

Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades har ytterligare lärdomar tillkommit genom två rapporter som Åklagarmyndigheten låtit ta fram via FOI. Den ena rapporten analyserar rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt utifrån praktiska erfarenheter från Ukraina.[60] Den andra rapporten handlar om rättsväsendet under ockupation och analyserar åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt.[61] Slutsatserna från båda rapporterna utgör värdefulla underlag för beredskapsplaneringen hos myndigheterna i beredskapssektor ordning och säkerhet.

Underlaget från beredskapssektorn visar att myndigheterna i flera andra avseenden har omsatt erfarenheter från Ukraina. Kriminalvården har inhämtat erfarenheter från sin ukrainska motsvarighet avseende hur verksamheten har påverkats av kriget. Vid erfarenhetsutbytet noterades flera erfarenheter av betydelse för Kriminalvårdens beredskapsplanering, såsom mobilitet, fysiskt skydd, reservkraft och ägandeskap av de fastigheter där kriminalvård bedrivs, samt vikten av att i möjligaste mån upprätthålla frivårdsverksamheten. Utöver de erfarenheter som inhämtats genom dessa utbyten, har Kriminalvården använt rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” i sitt planerings- och dimensioneringsarbete. Att civilbefolkning och civil infrastruktur inte är fredade under krig har Kriminalvården beaktat vid sina anvisningar för utformning av anstalter och häkten. Myndigheten planerar att inrätta fler utrymmen i anstalter och häkten som ger extra fysiskt skydd utöver befintliga skyddsrum.

I mars 2025 besökte generaldirektörerna för de nordiska tullmyndigheterna Ukraina. Vid besöket diskuterades bland annat möjligheter att stödja arbetet mot korruption och smuggling samt tullens utmaningar i krigstid. Lärdomarna och reflektionerna från kriget i Ukraina har varit av stor betydelse för Tullverkets arbete med krigsorganisation, it-lösningar, värdlandsstöd, reservkraft, kommunikation, rapportering, lägesbild, stabs- och ledningsförmåga etcetera. Flera lärdomar avseende drivmedel har gynnat både Tullverkets interna arbete och det drivmedelsprojektet som inleddes 2025 för att stärka förmågan till bränsleförsörjning inom beredskapssektorn.

Kustbevakningen har fått i uppdrag av regeringen att samverka med sin motpart i Ukraina. Inom ramen för denna samverkan framkommer regelbundet olika behov av utrustning från den ukrainska sidan. Dels för att återställa sådant som förstörts genom attacker, dels behov av sådan utrustning som har blivit helt nödvändig för att kunna verka under de omständigheter som råder. Detta handlar i stor utsträckning om olika typer av personlig skyddsutrustning, vilket bekräftar identifierade lärdomar kring skydd för personal i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”. Regeringen har även gett Kustbevakningen i uppdrag att stärka självskyddet på sina plattformar till sjöss. En risk som lyfts i det sammanhanget är att myndighetens fartyg i högre utsträckning kan komma att

Not 60. FOI (2023). ”Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt: Praktiska erfarenheter från Ukraina”. FOI-R--5486—SE.

Not 61. FOI (2025). ”Rättsväsendet under ockupation: En rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt”. FOI-R--5726—SE.

exponeras för antagonistiska hot från till exempel drönare och andra obemannade farkoster med avsikt att störa, förhindra eller angripa Kustbevakningens verksamhet. Detta är en realitet för Kustbevakningens motsvarighet i Ukraina, där skydd och beväpning mot bland annat drönare är en grundförutsättning för att kunna verka. De behov som lyfts, och de omständigheter som myndigheten verkar under, utgör viktiga erfarenheter och lärdomar för Kustbevakningen i arbetet med att stärka förmågan att kunna verka i händelse av höjd beredskap eller krig.

Många verksamheter inom Polismyndigheten har kontakt med ukrainsk polis för erfarenhetsutbyte. Det finns även flertalet enskilda medarbetare som deltagit i olika former av samverkan, utbildningar, erfarenhetsutbyte eller utlandstjänstgöring med ukrainska rättsvårdande myndigheter. I september 2026 hade Polismyndigheten utbyte med Ukrainas nationella polis (NPU) i syfte att lära av deras erfarenheter kopplade till polisarbete i krig. Målet med erfarenhetsutbytet var att stärka Polismyndighetens beredskapsplanering på såväl regional som nationell nivå samt att identifiera ytterligare faktorer att beakta i planeringsarbetet. Erfarenhetsutbytet omfattade bland annat frågor om upprätthållande av verksamheten, ledningsprinciper, operationsmiljön och motståndaren, internationellt stöd och värdlandsstöd, rättskedjans funktion, personalförsörjning, samband samt förutsättningar för återgång från krig till fred. Utbytet gav ytterligare viktiga delar att beakta i beredskapsplaneringsarbetet. Bland annat framkom att polisen har en mycket central funktion i civilsamhället, är ett prioriterat mål, att arbetet skiljer sig avsevärt beroende på stationering och närhet till fronten samt omfattningen av psykisk ohälsa bland poliser. Detta kommer att beaktas i Polismyndighetens fortsatta beredskapsarbete, arbetet med samverkansaktörer och inom beredskapssektorn.

Säkerhetspolisen har i sin tur utifrån lärdomar från den ukrainska säkerhetstjänsten identifierat vikten av samövning och väl etablerade kontaktvägar.

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Beredskapssektorn omfattas inte av denna slutredovisning då denna studerades i delredovisningen av uppdraget. I rapporten ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”[62] finns mycket information om hur Sverige har omhändertagit lärdomar från Ukraina i utvecklingen av varningssystem, skyddsrum, räddningstjänst under höjd beredskap med mera.

Not 62. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

Transporter

Erfarenheterna från Ukraina har visat att landets transportsystem upprätthåller både militära och civila transporter, samtidigt som det vardagliga resandet fortsätter. Transportsystemet har snabbt kunnat anpassas till störningar och förändrade behov genom olika kreativa lösningar. Kriget har även visat på vikten av robust transportinfrastruktur, reparationsberedskap och alternativa transportvägar. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder inom reparationsberedskap, inklusive tillgång till reservmateriel, skydd av transportinfrastruktur, utvecklad militär rörlighet samt stärkt samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

En viktig observation från Ukraina, som även lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”, är att det civila samhället till stor del fortsatte fungera efter att kriget hade brutit ut. Dagligt resande och transporter fortsatte i stor utsträckning, där invånare fortsatte att pendla till arbetet, lämna barn på förskolor och skolor samt ta semester. Detta innebär att väginfrastrukturen måste kunna hantera en parallell belastning av både militära och krigsrelaterade civila logistikflöden samtidigt som vardagslivet fortgår.

När det gäller vägnätets fysiska motståndskraft visar de ukrainska erfarenheterna att det är svårt att helt slå ut moderna broar och väg- och järnvägskonstruktioner eftersom det kräver mycket riktad vapenverkan. Insikten om konstruktionernas tålighet understryker värdet av den robusthet som redan finns inbyggd i den svenska infrastrukturen. Det belyser också behovet av en välutvecklad reparationsberedskap, inklusive tillgång till reservmateriel, för att snabbt kunna åtgärda skador som uppstår och därmed hålla väg- och järnvägsnätet öppet (se även rubrik Industri, byggande och handel). Beredskapssektor transporter har de senaste åren arbetat vidare med reparationsberedskap samt skydd och bevakning. Som ett ytterligare led i att stärka förmågan har ett utvecklingsprojekt för samordning och beställning av beredskaps- och förstärkningsförmågor från fordonsresurser inletts.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades att Ukraina i flera fall hade lyckats upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet genom att hitta olika kreativa lösningar, inte minst inom transporter. Järnvägen användes bland annat för storskaliga evakueringar, transporter av förnödenheter och medicinska evakueringar. Tågvagnar byggdes om till intensivvårdsavdelningar och restaurangvagnar användes som mobila kök. När återkommande elbrist påverkade järnvägstrafiken kunde Ukraina nyttja diesellok och äldre reservlok. För att konkret omhänderta lärdomar från den ukrainska järnvägens robusthet har Trafikverket etablerat samarbete och regelbundna möten med den ukrainska järnvägen (UZ). Detta kunskapsutbyte sker direkt specialist-till-specialist uppdelat i olika expertgrupper. Efter att denna samverkansform har utvärderats är målsättningen att sprida erfarenheterna till hela den svenska järnvägsindustrin.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyfte vidare att Ukrainas flexibla användning av järnväg sannolikt till viss del hade sin grund i att järnvägen är en sammanhållen organisation, medan det i Sverige finns såväl offentligt som privat ägande och drift. Som lärdom framhölls behovet av en på förhand klarlagd resurs- och ansvarsfördelning för att säkerställa ett snabbt agerande vid höjd beredskap och krig. Denna lärdom går att applicera på samtliga trafikslag.

Transportmyndigheterna har, i samverkan med näringslivet, påbörjat ett omfattande arbete med att kartlägga beroenden i transportsystemet, analysera logistikkedjor och identifiera kritiska noder. Vidare har beredskapssektorn tillsammans med Försvarsmakten intensifierat arbetet med militär rörlighet. Förmågan prövas i internationella Nato-övningar, där transitering av förband genom svenskt territorium är centralt. Parallellt genomförs övningar som den maritima ”Donsö-övningen”, där ett stort antal offentliga och privata aktörer gemensamt övar hantering av transporter under höjd beredskap.

För att säkerställa att erfarenheter från Ukraina tas tillvara på systemnivå, drivs arbetet framåt i ett nordiskt sammanhang genom ”Nordic Transport Preparedness Cooperation” (NTPC). Syftet är att knyta ihop de nordiska ländernas transportsystem och beredskapsplanering. Inom ramen för NTPC samlas och delas lärdomar från Ukraina mellan länderna, vilket underlättar för samtliga nordiska länder att gemensamt dra nytta av insikterna för att bygga ett motståndskraftigt och gränsöverskridande logistiknätverk. Länsstyrelsen Norrbotten och Västerbotten ingår i det EU-finansierade projektet ”NewNorth” som samlar regionala aktörer från Norge, Sverige och Finland och syftar till att stärka det gränsöverskridande samarbetet inom logistikkedjor och transport. ”NewNorth” har genomfört studier som undersöker motståndskraften mot störningar och utvecklingsmöjligheten i regionens infrastruktur.[63]

Not 63. NewNorth. Transport, Logistics and Security of Supply, Work Package 2, refining the measure. 27 maj 2026. Samt NewNorth. Transport, Logistics and Security of Supply - Interreg Aurora.

Ukraina har, till skillnad från Sverige, separerad militär och civil luftfart. Den civila lufttrafiken har nästan helt avstannat sedan krigsutbrottet, vilket istället har skapat stor påverkan på luftrummet i Polen som transiteringsland. Den civila luftfart som sker i Ukraina är endast vissa räddningsflyg och det är därför svårt för ukrainsk personal inom flygtrafiktjänsten att vidmakthålla sin kompetens. Med anledning av detta bidrar andra europeiska länder med stöd för att personalen ska kunna upprätthålla sin kompetens. Luftfartsverket initierade tidigt ett samarbete för att dra svenska lärdomar genom utbyten med ukrainsk flygledningspersonal vid svenska kontrollcentraler (ATCC).

Kriget i Ukraina har visat att tillgång till sjötransporter och säkerhet till sjöss är av stor vikt för försörjningsberedskapen. Blockaden av ukrainska hamnar och mineringen av Svarta havet illustrerar hur snabbt ett civilt maritimt system kan lamslås. Samtidigt visade ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” hur Ukraina, som ett land med omfattande landgräns mot sina europeiska grannländer, kunde ställa om från sjötransporter till landtransporter (se rubrik Utrikeshandel). Sveriges geografiska förutsättningar ser annorlunda ut och beredskapssektorn lyfter att totalförsvarsuppdraget inom sjöfart därför behöver prioriteras. De ukrainska erfarenheterna belyser ett akut behov av flexibel lotskapacitet och anpassad hamnverksamhet. Myndigheter måste med kort varsel kunna omfördela lotsar och förändra rutiner (exempelvis VTS[64]-funktioner) för att vägleda fartyg till mindre drabbade hamnar om ordinarie farleder blockeras. Hamnar och stuverier behöver samtidigt ha beredskap att hantera helt andra godstyper och fartygsklasser än i fredstid. Detta innebär att berörda aktörer – privata, kommunala och statliga – behöver ha tydliga mandat för att fatta snabba beslut i realtid.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” framhölls att Ukraina hade haft utmaningar med en omfattande och hierarkisk byråkrati. Att den trögrörliga administrationen var som ”bortblåst” under de första månaderna efter den ryska fullskaliga invasionen, beskrevs som räddningen för landet. För att snabbt kunna ställa om svensk transportverksamhet har myndigheter och privata aktörer inom beredskapssektorn identifierat ett behov av snabba undantag från regelverk som i fredstid kan verka hindrande. De regelgivande myndigheterna arbetar därför med att omsätta hur denna nödvändiga flexibilitet ska fungera i det svenska systemet, där många olika aktörer har olika ansvar och befogenheter på olika nivåer.

Not 64. VTS (Vessel Traffic Service) ger bland annat trafikinformation och service till sjötrafiken i hårt trafikerade eller miljökänsliga områden.

Utrikeshandel

Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet kunde ställa om från sjötransporter till landtransporter för att säkra handel och internationella varuflöden. Kriget har även visat på vikten av alternativa transportvägar, samverkan med grannländer, behovet av att minska sårbara beroenden av enskilda handelspartners samt planering för att upprätthålla varuflöden vid störningar. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder som rör analyser av handelsberoenden och strategiskt sårbara varor samt stärkt nordisk samverkan kring transporter, hamnar och försörjningsberedskap i stort.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyfte som lärdom att det kan finnas varor och produkter som behöver anskaffas från de länder som Sverige delar långa landgränser med, det vill säga Norge och Finland. Rapporten konstaterade att en blockad av svenska kritiska hamnar troligen skulle medföra andra utmaningar än vad som uppstått i Ukraina, eftersom Sverige inte delar landsgräns med den europeiska kontinenten på samma sätt som Ukraina gör. Det påverkar hur den svenska försörjningsberedskapen behöver byggas upp. Att Ukraina lyckades omdirigera stora delar av den sjöfartsberoende exporten och importen till väg- och järnvägstransporter genom grannländerna medförde ökad belastning på gränsövergångar, tullfunktioner och logistiska knutpunkter. Detta krävde i sin tur omfattande samverkan mellan Ukraina, EU och berörda grannländer. För att upprätthålla flödena infördes bland annat förenklade tullförfaranden och administrativa anpassningar. Erfarenheterna illustrerar betydelsen av att i förväg planera för hur handel och internationella varuflöden kan upprätthållas vid störningar i ordinarie transportmönster.

Sverige samarbetar aktivt med Finland och Norge kring kritiska flöden genom att utveckla en gemensam planering för transporter över gränser och har tagit fram en nordisk strategi för transportinfrastruktur och försörjningstrygghet.[65] Västra civilområdet har senaste året även genomfört åtgärder för att kunna upprätthålla strategiska varukedjor och flöden som kommer in via hamnar i västra Sverige, vilket också har övats. Som allierad i Nato är de svenska hamnarna av betydelse även för Norge och Finland. Även rutiner för att kunna hålla flygplatser i civilområdet fungerande har tagits fram.[66]

Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades har Kommerskollegium gjort flera handelspolitiska analyser om Ukraina och åtgärder som kan kopplas till Ukrainas erfarenheter av att ha öppna och fungerande handelsflöden. I en analys lyfte Kommerskollegium fram EU:s solidaritetskorridorer som

Not 65. Regeringskansliet. Declaration by the Prime Ministers of Finland and Sweden on one year of enhanced Swedish-Finnish cooperation. 1 december 2025.

Not 66. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Bedömning av det civila försvarets förmåga – delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)”. MCF0178 – reviderad juni 2026.

ett viktigt initiativ för att underlätta Ukrainas import och export genom att minska logistiska och administrativa flaskhalsar.[67] Tillsammans med andra handelsliberaliserande åtgärder resulterade dessa i att Ukrainas handel kunde återhämta sig relativt snabbt och stärkte därmed landets ekonomiska motståndskraft. Att Sverige är en del av EU och dess fria rörlighet kan därför tänkas ha positiva effekter för ekonomi, långsiktig stabilitet och återhämtning i händelse av krig.

Kriget i Ukraina har också visat på sårbarheterna i att vara för beroende av en handelspartner för en särskild vara eller tjänst, vilket bland annat lyfts i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina exponerade Europas beroende av rysk energi, vilket resulterade i en energikris som blev kostsam för både företag och hushåll när Europa minskade importen av rysk gas och olja. För svensk del var en lärdom att planering för att hantera sårbara beroenden behöver göras redan i fredstid. Vidare tyder erfarenheterna från Ukraina på att den ekonomiska motståndskraften är beroende dels av förmågan att snabbt minska exponeringen när en handelspartner blir en säkerhetsrisk, dels av handelsavtal och andra etablerade samarbeten med länder som gör det lättare att styra om och diversifiera handeln. Mot denna bakgrund har Kommerskollegium som handelspolitisk åtgärd föreslagit att EU ska uppmanas att slutföra, uppdatera och komplettera frihandelsavtal för att minska EU:s beroende av enskilda handelspartners samt för att verka för att EU:s och därmed Sveriges handel diversifieras.[68]

Kommerskollegium har även tagit fram en metod för att identifiera strategiska beroenden samt tillämpat den metoden på att kartlägga vilka strategiskt sårbara varor Sverige har.[69] I ett närliggande arbete planerar Kommerskollegium att undersöka vilka delar av svensk produktion och export som andra länder är mest beroende av och där störningar skulle kunna göra dem särskilt sårbara. Parallellt med detta analysarbete arbetar Kommerskollegium med att utveckla en dataplattform för att kunna följa Sveriges handelsflöden och gränsöverskridande transporter i syfte att kunna tidigt identifiera potentiella störningar i handeln.

Tullverket och andra berörda myndigheter arbetar med att säkerställa hanteringen av varuflöden vid kris och krig, där arbetet i huvudsak handlar om stärkt samverkan och utvecklade förutsättningar mellan myndigheter och näringsliv. Insatserna har främst varit inriktade på att bygga övergripande förmåga och samordning mellan aktörer, medan frågor om hur ett mer omfattande och långvarigt inflöde av internationellt stöd ska hanteras administrativt, inklusive behovet av att i förväg fastställa undantag och lättnader i regelverk för införsel, har behandlats i begränsad utsträckning.

Not 67. Kommerskollegium (2024). ”Betydelsen av utrikeshandeln för ekonomisk säkerhet”. 978-91-89742-48-2.

Not 68. Kommerskollegium (2024). ”Betydelsen av utrikeshandeln för ekonomisk säkerhet”. 978-91-89742-48-2.

Not 69. Kommerskollegium (2026). ”Strategic Dependencies in Swedish Imports: A methodological framework and analysis”. 978-91-89742-32-1.



Foto: Myndigheten för civilt försvar, Christina Jarnlid

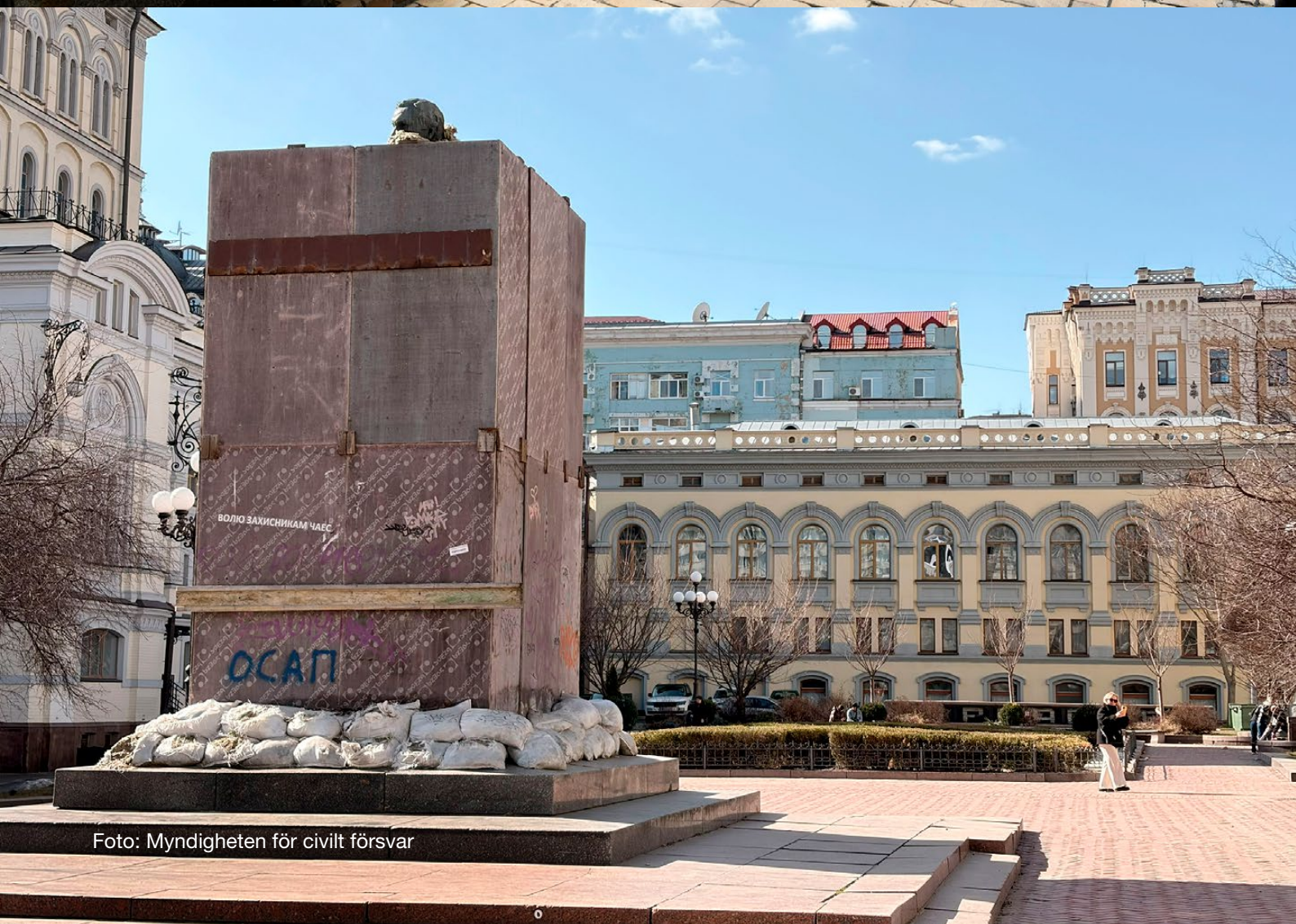


Foto: Myndigheten för civilt försvar

Viktiga samhällsfunktioner utan huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor

Ett flertal lärdomar i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” går inte att enkelt härleda till en beredskapssektor. I detta kapitel redovisas därför dessa lärdomar strukturerade efter de funktioner som anges i den ”Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap”[70] som Myndigheten för civilt försvar har tagit fram. Myndigheten väljer att presentera flera av de sektorsövergripande lärdomar som har identifierats i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” under den viktiga samhällsfunktionen beredskap och hantering av samhällsstörningar.

Beredskap och hantering av samhällsstörningar

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att ukrainska myndigheter nationellt har kunnat prioritera och omfördela resurser mellan olika delar av landet utifrån skiftande behov. Kriget har även visat på vikten av fysiskt skydd samt ett utvecklat samarbete med grannländer för att kunna ta emot och distribuera internationellt stöd. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom framtagna principer för prioritering av resurser, utvecklade strukturer för mottagande av internationellt stöd, stärkt fysiskt skydd och fördjupad nordisk samverkan.

Prioritering och omfördelning av resurser

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det behöver finnas möjlighet att omfördela förstärkningsresurser nationellt för att täcka regionala och lokala behov. Rapporten lyfte att det för svensk del är av vikt att en sådan prioritering och omfördelning

Not 70. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap”. MCF0018 – februari 2026. Observera att lärdomarna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” inte omfattade samtliga viktiga samhällsfunktioner, varför flera viktiga samhällsfunktioner inte heller återfinns i denna rapport.

kan ske mellan beredskapssektorer och civilområden under höjd beredskap. Erfarenheten från Ukraina var att både räddningstjänst och akutsjukvård vid flera tillfällen behövde omfördelas mellan olika delar av landet efter nationell prioritering, eftersom vissa områden utsattes för mycket stora belastningar samtidigt som andra hade ledig kapacitet. Detta gjorde det möjligt att skala upp och ned resurser i takt med krigets utveckling. Det konstaterades också att detta i hög grad sammanfaller med arbetet med inkommande civilt stöd, som också kräver nationella prioriteringar och omfördelningar av resurser inom landet.

I delredovisningen av detta uppdrag beskrevs att Myndigheten för civilt försvar ännu inte hade omhändertagit behovet av att på nationell nivå prioritera och omfördela räddningsresurser.[71] Inom andra beredskapssektorer pågår dock olika arbeten och förberedelser som är tänkta att underlätta prioritering och omfördelning av resurser. Frågan är dock bredare än så och ett systemövergripande arbete pågår kring prioritering vid resursbrist, där Myndigheten för civilt försvar har tagit fram vägledande principer för prioritering av resurser. Principerna finns nu publicerade i en interimistisk version och kommer att prövas i ”Övning totalförsvar 2027”. Principerna har även testats skarpt inom ramen för myndighetens operativa arbete med anledning av konflikten i Mellanöstern, där Myndigheten för civilt försvar stöttade Energimyndigheten med att vidta förberedelser för att kunna prioritera flygbränsle vid en bristsituation.

Mottagande av inkommande civilt stöd

En annan rekommendation i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att Sverige behöver förbereda effektiva former för mottagande och distribution av internationellt stöd. Erfarenheterna från Ukraina visade att stora delar av det internationella civila stödet inledningsvis koordinerades genom logistik-hubbar i Polen. När stödet började gå direkt till mottagare i Ukraina istället för via de polska hubbarna blev det tydligt hur mycket arbete som tidigare hade hanterats av Polen. Sverige och andra givarländer behövde då lägga betydligt mer arbete på tullklarering, dokumentation, mottagarkontakter och andra administrativa processer. Erfarenheterna visade också att väl etablerade nationella strukturer för lagerhållning och logistik var avgörande för att hantera stödets omfattning. Som lärdom för svensk räkning angavs att lagar och regler fungerar i princip som i fredstid och då kan dessa innebära hinder för inkommande stöd, exempelvis avseende bygglov, tillståndsprocesser och andra administrativa krav. Rapporten menade därför att i det svenska arbetet med planering och förberedelser för inkommande stöd behöver sådana situationer inte bara identifieras, utan även lösas ut på förhand. Det konstaterades också att även om ett grannland skulle få motsvarande Polens roll i händelse av krig på svensk mark, skulle Sverige behöva bygga upp strukturer och rutiner för detta, inklusive olika typer av undantag och lättnader kring införsel på förhand.

Myndigheten för civilt försvar har sedan dess arbetat med att stärka förmågan till mottagande av internationellt civilt stöd genom att bland annat ta fram

Not 71. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

och verka för aktörsgemensamma arbetsformer, samsyn om ansvar och roller, höjd kunskap och kompetens samt utvecklad operativ mottagarkapacitet. En aktörsgemensam plan för mottagande av internationellt civilt stöd har också tagits fram för att på förhand identifiera ansvar och roller vid inkommande internationellt civilt stöd. Arbetet har genomförts i nära samverkan med de civilområdesansvariga länsstyrelserna och andra myndigheter. Arbetet har delvis adresserat den lärdom som lyftes att det för svensk del fanns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå. Detta gällde framför allt avseende det formella ansvaret för att på central nivå bygga en robust nationell förmåga att under höjd beredskap kunna ta emot inkommande stöd. Omdaningen av, och ett starkare mandat för Myndigheten för civilt försvar har sedan dess också bidragit positivt i detta avseende. Även den pågående utredningen om styrning av civilt försvar, som ska redovisas i mars 2027, kan bidra med ytterligare klarhet i frågan.[72]

Ytterligare en lärdom var att Sverige behöver förbereda sig för internationella humanitära aktörers närvaro i landet vid en konflikt, och att det därför krävs planering för hur humanitära organisationer ska kunna verka på svenskt territorium vid höjd beredskap. Erfarenheterna från Ukraina visade att aktörer som FN-organ, Röda Korset och frivilligorganisationer hade en central funktion i distributionen av stöd och i arbetet med att nå utsatta grupper. I underlagen till denna rapport lyfts att området fortsatt behöver utvecklas.

En annan lärdom som nämndes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att spårbarhet var en aspekt som Sverige troligtvis kommer att behöva beakta i förberedelserna för inkommande stöd. Ukraina införde under 2024 ett system med så kallade humanitära koder för varje sändning i syfte att stärka kontrollen och spårbarheten av inkommande donationer. Detta innebar ytterligare administrativa krav men bedömdes samtidigt vara nödvändigt för att säkerställa att stöd kunde följas genom mottagnings- och distributionskedjan. I rapporten föreslogs att Myndigheten för civilt försvar skulle kunna använda sina erfarenheter från att samordna donationer och materiel till Ukraina för att skapa en digital plattform som kan nyttjas i händelse av inkommande stöd till Sverige. Myndigheten för civilt försvar är i ett uppstartsskede för att ta fram en sådan digital plattform.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” påtalades att det finns möjlighet att under höjd beredskap inte enbart nyttja Myndigheten för civilt försvars lagerhållna nationella resurser, utan även resurser för internationella insatser och EU:s civilskyddsmekanism. Rapporten menade att det i uppbyggnaden av lager och logistiska hubbar för inkommande stöd under höjd beredskap kunde vara klokt att utgå från Myndigheten för civilt försvars befintliga struktur för lager och logistik för att snabbt kunna skala upp lagerkapaciteten. I Myndigheten för civilt försvars nyligen publicerade rapport ”Iakttagelser från Polen – kunskaps-inhämtning för det svenska civila försvaret”[73] konstaterades dessutom att den

Not 72. Utredningen om styrning av civilt försvar (Fö 2025:01).

Not 73. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Iakttagelser från Polen – kunskaps-inhämtning för det svenska civila försvaret”. MCF0160 – juni 2026.

snabba expansionen av logistiknav i Polen har blottlagt brister i lagerkapacitet och samordning. Som den centrala myndigheten för strategiska reserver har polska Government Agency of Strategic Reserves (RARS) haft en central roll i Polens arbete med mottagande, lagerhållning och vidareförmedling av stöd till Ukraina. I Sverige saknas en central aktör med RARS mandat. Myndigheten för civilt försvars nya instruktion slår dock fast att myndigheten från den 1 januari 2026 ska ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskap,[74] vilket i någon mån närmar sig den roll som RARS har i Polen. Myndigheten ska till exempel kunna erbjuda beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra myndigheter. Således finns det i dag bättre förutsättningar för uppdraget än när ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades.

Fysiskt skydd

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” förde fram att en lärdom för svensk del kan vara att det är klokt att planera för etablering av lager och logistiska hubbar på många platser runtom i landet samt att säkerställa bevakning och fysiskt skydd av lager och hubbar för inkommande stöd. Erfarenheter från Ukraina visade att kritisk infrastruktur och lagerhållning återkommande utsattes för angrepp, vilket ledde till att Ukraina utvecklade olika former av passivt skydd för såväl kritisk infrastruktur som logistiska noder. Detta kopplar an till ytterligare en lärdom som lyftes – att skydd av infrastruktur kräver såväl aktivt som passivt skydd. Rapporten konstaterade också att aktivt skydd, i det här fallet luftvärn, behöver planeras tillsammans med Försvarsmakten.

Utan att gå in på detaljer kring befintligt fysiskt skydd och de åtgärder som har vidtagits, kan Myndigheten för civilt försvar konstatera att ett flertal lager har etablerats sedan rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades, även om dessa inte primärt syftat till att stärka mottagandet av inkommande stöd. Arbetet med stärkt fysiskt skydd har överlag utvecklats det senaste åren och en substantiell del av de medel som har tilldelats civilt försvar har använts för fysiskt skydd av samhällsviktig verksamhet.[75] Ytterligare steg väntas tas utifrån det regeringsuppdrag om skyddsåtgärder som Myndigheten för civilt försvar har genomfört tillsammans med Försvarsmakten.[76] Myndigheterna redovisar där vilka åtgärder som är mest prioriterade att vidta. Parallellt med detta har svenskt luftvärn förstärkts och byggts ut, där Försvarsmakten fått i uppdrag att bygga upp ett brett territorialluftvärn som ska stärka skyddet av hela samhället, från militära förband till städer och kritisk infrastruktur.[77]

Not 74. Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för civilt försvar.

Not 75. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Sammanställning av genomförd verksamhet inom civil försvar 2025”. MCF0109 – juni 2026.

Not 76. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Skydd mot befolkningscentra och civil kritisk infrastruktur mot hot från luften”. FM2026-2679:2, MSB 2025-09153.

Not 77. Regeringskansliet. Bred satsning på territoriellt luftvärn värd cirka 15 miljarder kronor. 11 januari 2026.

Länsstyrelserna i Västernorrland och Värmland har genom sitt samarbete med Zaprorizjzja oblast[78] fått en fördjupad förståelse för hotbilden vid fjärrbekämpning, vilket utgör ett viktigt underlag för planeringen av både befolkningsskydd och skyddet av samhällsviktig verksamhet. Det tydliggör bland annat behovet av ökat fysiskt skydd för anläggningar och en stärkt förmåga att snabbt reparera och återställa samhällsviktig verksamhet efter angrepp.

Norra civilområdet lyfter vikten av att i planeringen av ankomst- och mottagningsplatser inom värdlandsstöd, beakta närheten till militära eller andra strategiska mål. Även utan samlokalisering kan sådan närhet innebära risker för civil verksamhet. Erfarenheterna aktualiserar frågor om vilka skyddsavstånd som är ändamålsenliga, hur närliggande verksamheter kan påverka riskbilden samt i vilken utsträckning hamnar, flygplatser, vägar, fastigheter och andra resurser kan nyttjas för olika ändamål utan att skapa oönskade beroenden eller sårbarheter.

Samtidigt har behovet av att utveckla flyglarmsystemet blivit tydligt. Erfarenheterna visar värdet av differentierade varningsnivåer, där olika typer av hot, exempelvis drönare och missiler, kan kommuniceras med olika larmnivåer och därmed utlösa anpassade skyddsåtgärder. Det handlar även om att möjliggöra för allmänheten att rapportera observationer av drönare och att skapa bättre förutsättningar för lägesuppföljning i realtid genom digitala lösningar.

Nordisk samverkan

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade också att lager och logistiska funktioner i grannländer, särskilt i Polen, fick en avgörande betydelse för Ukrainas möjlighet att ta emot och distribuera stöd. En lärdom för Sverige var att beredskapslagring kan göras tillsammans med övriga Norden. Betydelsen av förberedda grannländers förmåga att ta emot, lagra och vidareförmedla stöd till ett krigsdrabbat land bekräftades ytterligare i Myndigheten för civilt försvars publicerade rapport ”Iakttagelser från Polen”.[79]

Under 2025 inledde Myndigheten för civilt försvar förberedelser för gemensam planering med Finland inom försörjningsberedskapsområdet. Myndigheten för civilt försvar arbetar också tillsammans med finländska NESA för att stödja utvecklingen av gemensam planering inom beredskapssektorerna, särskilt när det gäller gemensam anskaffning och beredskapslagring. ”Nordic Security of Supply Network” (NSSN) har även tagit fram gemensamma nordiska åtgärder för förbättrad försörjningsberedskap, och kommer att underlätta och stödja sektorsspecifika initiativ inom området.

Som redovisats tidigare i denna rapporten, har många enskilda beredskapssektorer redan etablerat ett nordiskt samarbete. Detta har i många fall fördjupats bland annat som en konsekvens av att Sverige är allierad i Nato, där de nordiska länderna

Not 78. En oblast är ett administrativt område i Ukraina, vilket i viss mån motsvarar ett län eller en region.

Not 79. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Iakttagelser från Polen – kunskapsinhämtning för det svenska civila försvaret”. MCF0160 – juni 2026.

ingår i samma militära operationsområde. Nordisk samverkan har skett inom livsmedelsförsörjning och dricksvatten, hälsa, vård och omsorg, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt ordning och säkerhet, respektive genom civilområdenas försorg.

Länsstyrelser har flera etablerade nordiska samarbeten. Länsstyrelserna i Västerbotten och Norrbotten ingår till exempel tillsammans med regionala myndigheter i Norge och Finland i ”The High North Cooperation”. Samarbetet syftar till att stärka och expandera regionalt samarbete. Parterna arrangerar, bland annat, årligen ”International Cooperation Courses” (ICC) som fokuserar på Natos sju förmågekrav.[80] Ett samarbete som har initierats mellan länsstyrelserna och motsvarande aktörer i Norge och Finland längs korridoren Trondheim – Östersund – Härnösand – Vasa utgör en viktig plattform för fortsatt gränsöverskridande samverkan.

Nu pågår också diskussioner om en avsiktsförklaring som syftar till att stärka samarbetet kring ett nordiskt totalförsvar där nordiskt samarbete på civil sida vidgas till att också inkludera de nordiska ländernas försvarsmakter.

Privat-offentlig samverkan och innovation

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att Ukraina genomfört ett flertal omställningsinsatser i ekonomin, såsom omlokaliseringsstöd för företag. Rapporten konstaterade att det fanns lärdomar om hur företag kan stödjas så att deras verksamhet kan fortgå samt hur det offentliga kan driva innovations- och omställningsinitiativ tillsammans med näringslivet. Ett antal åtgärder har vidtagits som i olika delar svarar upp mot denna lärdom. De statliga investeringsprogram som inrättades häromåret inom beredskapssektor energiförsörjning respektive livsmedelsförsörjning och dricksvatten syftar bland annat till att säkra drift i kritiska delar av näringslivet. Vidare lyfter Västra civilområdet att erfarenheter från det ukrainska näringslivets förmåga att lösa problem lokalt och regionalt har inneburit ett intensifierat arbete med flexibla lösningar. Syftet är att det lokala och regionala näringslivet genom omställning ska kunna bidra med fler funktioner än tidigare.

Kopplat till innovation har Myndigheten för civilt försvar sedan 2026 i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att stärka innovationsförmågan inom det civila försvaret. Bland annat har ett nationellt innovationsprogram för civilt försvar inrättats, som ska bidra till ett effektivare samspel mellan civila och försvarsorienterade innovationsmiljöer, berörda myndigheter, akademi och privat sektor samt främja innovativa tekniklösningar med dubbla användningsområden. Uppdraget ska genomföras tillsammans med Vinnova och samverkan ska ske med Vetenskapsrådet, Campus Totalförsvar, relevanta forskningsinstitut samt andra aktörer inom beredskapssystemet.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att en god försörjningsberedskap kräver olika sätt att säkerställa tillgången till kritiska varor och produkter. Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila

Not 80. The High North Cooperation About the High North Cooperation – High North – Regional civil preparedness cooperation.

försvaret” skrevs har arbetet med försörjningsberedskap tagit steg framåt och konkretiserats, till exempel avseende åtgärder kring inköp, avtal och beredskapslagring. Myndigheten för civilt försvar har också tagit fram broschyren ”Beredskap för företag: om krisen eller kriget kommer”.[81] Broschyren, som publicerades i början av 2026, nådde drygt 110 000 företag i tryckt form och finns även tillgänglig digitalt. Med broschyren togs ytterligare steg för att förbereda företag att fungera inför och vid höjd beredskap.

En annan lärdom i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” som kopplar till näringslivets omställning var att det behöver finnas fungerande och förberedda samarbeten. Det behöver vara klarlagt i vilka fall offentliga aktörer kan och bör ingå avtal med privata företag, liksom hur villkor med privata aktörer i så fall bör utformas. Sedan dess har Myndigheten för civilt försvar fått i uppdrag att ta fram ett metodstöd för beredskapsavtal inklusive bland annat F-avtal. Vidare har 24 myndigheter fått regleringsbrevsuppdrag för verksamhetsåret 2026 för att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändiga för myndighetens prioriterade uppgifter i kris och krig. Vid behov ska myndigheterna gå vidare och teckna beredskapsavtal.

Hantering av avlidna och begravningar

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet behövt hantera ett stort antal avlidna under lång tid. Identifiering av döda och värdiga begravningar har behövt säkerställas. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom övningar i krigsgravtjänst samt regional planering och analyser av begravningsverksamhetens robusthet vid störningar.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” pekade på vikten av att kunna hantera avlidna och erbjuda en värdig begravning under pågående krig. Kriget har även skapat ett stort behov av kistor, urnor och liksäckar. I de fall människor tvingades begravas i massgravar, underlättades hantering och identifiering om de avlidna hade identitetsbrickor på sig. Som en av tretton rekommendationer i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” angavs att ansvaret för en sammanhållen planering avseende begravningsverksamhet under höjd beredskap behövde pekas ut.

Som en del i rekommendationen ovan, lyftes som lärdom från Ukraina att ansvariga aktörer behövde planera för att gemensamt kunna ta hand om ett stort antal avlidna, såsom att avsätta mark för begravningar, säkerställa att det finns tillräckligt med personal samt beredskap att kunna ta hand om kroppar i väntan på begravning genom att bland annat säkra tillgång till kylrum, ishallar eller liknande. Senare har det även påtalats ett behov av att göra en översyn av begravningslagen (1990:1144), särskilt 8 kap. 5 §, för att klargöra hur hanteringen ska ske i händelse av höjd beredskap och krig.

Not 81. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Beredskap för företag: om krisen eller kriget kommer”. MCF0001.

Förutom att det sammanhållande ansvaret fortsatt inte är fastställt, har arbetet med den viktiga samhällsfunktionen framskridit i olika delar sedan rapportens publicering 2024. Svenska kyrkan har de senaste åren tagit en aktiv och framträdande roll i arbetet med beredskap. Under våren 2026 övades krigsgravtjänst (tillfällig gravsättning av stupade soldater) för första gången på mer än sjuttio år. Övningen skedde i samverkan med Försvarsmakten, Skatteverket samt Plikt- och prövningsverket.[82]

Arbetet inom den viktiga samhällsfunktionen har också fortskridit på regional nivå. Länsstyrelsen Jämtland deltog tillsammans med Härnösands stift samt pastoratet och kommunerna i länet i en uppstartsövning av begravningsverksamhet. I Västernorrland har arbete startats upp under 2026 mellan Svenska Kyrkan, Härnösands Stift, Länsstyrelsen, länets pastorat, kommuner, Region Västernorrland, polisen och Försvarsmakten. Svenska kyrkan kommer att leda den fortsatta processen, med stöd av Länsstyrelsen, där nästa steg är fortsatt planering på lokal nivå (pastorat och kommuner).

Ett annat specifikt exempel är Norrköpings pastorat, som genomfört en studie kring elförsörjningens betydelse och påverkan på nyttjande av brännugnar samt förvaring och kyla.[83] Vid sidan av studien har pastoratet även genomfört en kontinuitetsanalys av sin kremationsverksamhet för att illustrera hur ett krematorium bör förberedas för beredskapsdrift.

Kulturarv

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att kulturinstitutioner utgör en viktig del av samhällets motståndskraft samtidigt som kulturarv har utgjort måltavlor. Kriget har även visat på vikten av dokumentation, digitalisering och internationell samverkan samt att skydd av kulturarv omfattar såväl undanförsel av kulturföremål som skydd och återställning på plats. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom inrättandet av Rådet för skydd av kulturarv, utvecklad planering för undanförsel samt ett intensifierat arbete med Haagkonventionens skydd för kulturegendom. Även arbetet med dokumentation, digitalisering och internationell samverkan har utvecklats.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” framfördes att kulturarvet utgör en central del i Ukrainas motståndskraft och försvar. Kulturinstitutioner och kulturarvsaktörer fick tidigt en central roll i samhällets motståndskraft och försvarsvilja, samtidigt som många aktörer tvingades genomföra akuta skyddsåtgärder och anpassa sin verksamhet för att kunna fortsätta verka

Not 82. Försvarsmakten. Känslofyllt moment stämmer till eftertanke. 7 maj 2026.

Not 83. Forskningsstiftelsen för krematorieteknik och Norrköpings pastorat (2026). ”Kremation i kris och krig- en praktisk studie om kremationsdrift vid brist på el”.

under pågående krig. Rapporten framhöll att detta sannolikt kan förväntas vara en viktig del även i det svenska civila försvaret. Det innebär såväl att skydda kulturhistoriska värden från att förstöras som att hålla kulturarvsinstitutioner öppna för att tillgängliggöra och bruka kulturarv. Det framfördes också att beredskapsplanering inom området sannolikt skulle underlättas om Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Kungliga biblioteket fick ett mer tydligt utpekat ansvar samt deltog mer integrerat i den beredskapsplanering som pågår.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterade även att kulturarvsverksamheter i Sverige behöver stärka sitt arbete med krigsorganisation och kontinuitetshantering. Som lärdom angavs att svenska kulturarvsaktörer behöver ha kunskap om totalförsvarsplanering, samtidigt som aktörer inom totalförsvarsplanering och insatspersonal behöver ha ökad förståelse för vikten av tidigt agerande för skydd av kulturarv. Det behövs även skapas förutsättningar för kulturarvsaktörer att agera snabbt för akuta åtgärder för kulturarvet.

Sedan rapporten publicerades 2024 har arbetet med att stärka skyddet av kulturarv inom det civila försvaret fortsatt och fördjupats genom en rad uppdrag och initiativ. Inom ramen för ett regeringsuppdrag från 2024 har ett råd för skydd av kulturarv inrättats.[84] Rådet samlar berörda myndigheter, museisektorn och Svenska kyrkan och fungerar som ett forum för samverkan, kunskapsutveckling och beredskapsplanering för skydd av kulturarv. Arbetet har bland annat resulterat i gemensamma analyser av behov av beredskapsåtgärder och prioriteringar för fortsatt arbete, där frågor om undanförsel, skydd på plats och digitalt kulturarv lyfts fram som särskilt viktiga.[85]

Kulturarvets betydelse i totalförsvaret tydliggjordes och integrerades ytterligare i juli 2025 genom att Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet utseddes till beredskapsmyndigheter. Genom detta har också kraven formaliserats avseende bland annat krigsorganisation och kontinuitetshantering i kulturarvsverksamheter i Sverige. Riksantikvarieämbetet arbetar med förmågehöjande beredskapsinsatser inom myndigheten och sitt ansvarsområde som i första hand omfattar frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. För att stärka kulturarvets integration i beredskapssystemet har Myndigheten för civilt försvar föreslagit att Riksantikvarieämbetet ska bli hemvistmyndighet för den viktiga samhällsfunktionen kulturarv. I och med det får myndigheten en samordnande roll för planering och informationsflöden med samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet som upprätthåller den viktiga samhällsfunktionen.

Not 84. Regeringen, Kulturdepartementet. (2024). Uppdrag att bilda ett råd för skydd av kulturarv. (Ku2023/00864, Ku2024/00322).

Not 85. Riksantikvarieämbetet (2025). Rådet för skydd av kulturarv. Delredovisning 1 mars 2025. Riksantikvarieämbetet (2026). Behov av beredskapsåtgärder för skydd av kulturarv samt en första prioritering. Delredovisning 2 från regeringsuppdraget Rådet för skydd av kulturarv.

En annan lärdom som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att Sverige troligtvis kan räkna med att kulturarv kommer att angripas i händelse av krig och att skyddsåtgärder av olika slag därför behöver förberedas i fredstid. Mot denna bakgrund fick Riksantikvarieämbetet år 2025 i uppdrag att vidta särskilda åtgärder för att stärka skyddet av kulturarv genom beredskapsplanering avseende evakueringsmagasin och säkra transporter.[86] I genomförandet av uppdraget har myndigheten byggt en logistikplats, köpt in fordon för transporter samt etablerat ett fördjupat samarbete med Statens Fastighetsverk för att genomföra byggnation av magasin. Myndigheten har också inlett samarbete med Bilkåren. Länsstyrelserna har upprättat en nationell arbetsgrupp inom undanförsel och flera län har påbörjat regional planering för undanförsel. Riksarkivet har i sin tur förberett för lager av förbrukningsmaterial som en del av myndighetens kontinuitetshantering, men som också kan användas av andra vid behov.

Trots insatser för att stärka förmågan att undanföra kulturarv, visar erfarenheter från Ukraina att stora delar av skyddet för kulturhistoriska värden kommer att behöva ske genom att förstärka säkerheten på plats. I Ukraina har det gjorts försök med att både täcka hela byggnader och statyer med sandsäckar och täckskivor. Under våren 2026 genomfördes en erfarenhetsresa till Ukraina med fokus på kulturarv. Ukrainska företrädare framhöll då att denna typ av skyddsåtgärder kan begränsa vissa typer av skador, men har begränsad effekt mot fjärrangrepp med bomber och missiler. Däremot kan förberedande åtgärder för skydd på plats i form av exempelvis särskild placering av föremål vara av avgörande betydelse. En annan lärdom från erfarenhetsresan var vikten av att snabbt vidta åtgärder på skadade och förstörda byggnader samt kulturarvsverksamheter efter attacker. Det handlar framförallt om stöd i röjningsarbete, att ersätta krossade fönster med plywood och sanera efter brand- och vattenskador. I den andra rapporten från Rådet för skydd av kulturarv beskrivs utmaningarna med fysiskt skydd på plats närmare och föreslås som en prioriterad beredskapsinsats i fortsatt arbete.[87]

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” underströk betydelsen av kulturarvets folkrättsliga skydd enligt 1954 års Haagkonvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt. I Sverige pågår ett aktivt arbete med utmärkning av kulturegendom med den blåvita skölden (”blue shield”), som är konventionens internationella kännetecken för allmänt skydd. Den svenska nationalkommittén för Blue Shield bildades efter invasionen av Ukraina av representanter från Svenska ICOM (Internationella museirådet), ICOMOS Sverige (Internationella rådet för monument och kulturmiljöer), Kungliga Biblioteket[88] och Riksarkivet.[89] Kommittén kan fungera som stöd i arbetet med utmärkning.

Not 86. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Riksantikvarieämbetet (Ku2025/00684(delvis), Ku2025/00717).

Not 87. Riksantikvarieämbetet (2026). Behov av beredskapsåtgärder för skydd av kulturarv samt en första prioritering. Delredovisning 2 från regeringsuppdraget Rådet för skydd av kulturarv.

Not 88. Som företrädare för International Council on Archives.

Not 89. Som företrädare för International Federation of Library Associations and Institutions.

Allt fler länsstyrelser identifierar kulturegendom som kan märkas ut med den blåvita skölden och ansöker om tillstånd från Riksantikvarieämbetet för sådan utmärkning. Länsstyrelsen Blekinge har identifierat behov och kunskapsluckor inom utmärkning och åtgärdat dessa genom en rapport tillsammans med FOI.[90] Vidare har Riksantikvarieämbetet stärkt arbetet med att genomföra de delar av 1954 års Haagkonvention som i Sverige regleras genom Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), bland annat genom förberedelser för användning av konventionens kännetecken på kulturegendom samt för personer med ansvar att skydda kulturegendom. I juli 2026 fick Riksantikvarieämbetet även i uppdrag att förbereda anmälningar om förstärkt skydd enligt Haagkonventionens andra protokoll, den högsta folkrättsliga skyddsnivån för kulturarv. Skyddsformen har hittills inte tillämpats i Sverige men har fått ökad aktualitet genom bland annat Ukrainas arbete med förstärkt skydd.[91]

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” tydliggjorde att god dokumentation, såsom samlingsförteckningar, arkivförteckningar och digitalisering är nödvändiga vid återuppbyggnad eller för att kunna bevisa ägarskap i de fall kulturarv stjäls, plundras eller förs bort. Riksarkivet konstaterar att vägledning i frågor som rör arkiv och beredskap har varit mycket efterfrågat på senare år.[92] Bland annat har många kulturarvsaktörer önskat stöd i sin beredskapsplanering rörande krigsorganisation.

I rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes också det internationella stöd som Ukraina har fått vad gäller digitalisering av kulturarv samt bevarande av digitala data. För kulturarvsaktörer i Sverige är lärdomen central och betraktas utgöra ett nödvändigt komplement till begränsningen i fysisk undanförsel. Rådet för skydd av kulturarv beskriver i sina rapporter det digitala kulturarvet som en stor och växande del av kulturarvet, sårbart för både fysiska hot och cyberhot. I juli 2026 uppdrog därför regeringen till Riksarkivet att utreda förutsättningarna för, och lämna förslag på utformning av, en tjänst som erbjuder en nationell lagringsyta för olika kulturarvsaktörers data som behöver skyddas ur beredskapsperspektiv. Myndigheten fick även i uppdrag att föreslå kriterier för bland annat urval av objekt, format, metoder och standarder för beskrivande data, som kan vara ett stöd för kulturarvsförvaltande organisationer vid digitalisering av prioriterat kulturarvsmaterial. Arbetet sker i samarbete med Riksantikvarieämbetet och redovisas senast den 31 mars 2027.[93]

Not 90. FOI (2025). ”Utmärkning av kulturegendom som skyddas enligt humanitär rätt - Faktorer att beakta vid beslut om utmärkning”. FOI-R--5727--SE.

Not 91. Ändringsbeslut avseende regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Riksantikvarieämbetet, 18 juni 2026 (Ku2026/00572).

Not 92. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Sammanställning av genomförd verksamhet inom civil försvar 2025”. MCF0109 – juni 2026.

Not 93. Regeringskansliet. Riksarkivet får uppdrag rörande digital beredskap. 9 juli 2026.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” omfattade också lärdomar om att skydd av kulturarv stärks genom internationella insatser. Denna insikt fördjupades ytterligare i samband med erfarenhetsresan till Ukraina våren 2026. Under resan lyfte ukrainska aktörer fram hur internationella samarbeten används för att skydda kulturföremål utanför landets gränser, bland annat genom utlån till museer i andra länder. Insikterna synliggjorde ett behov av att närmare undersöka hur internationell undanförsel av kulturarv kan genomföras vid kriser och väpnade konflikter, inklusive frågor om tillfällig förvaring (så kallade ”safe havens”) samt juridiska och praktiska förutsättningar för sådana lösningar. Frågan diskuteras i flera internationella och regionala samarbeten kring kulturarvsberedskap, inte minst i det nordisk-baltiska sammanhanget. Under 2026 pågår arbete med att etablera ett regionalt samarbete med fokus på skydd av kulturarv vid kriser och väpnade konflikter. Initiativet bygger på ett förslag från Estland och syftar till att stärka erfarenhetsutbyte, samordning och ömsesidigt stöd mellan länderna.

Ytterligare en dimension av det gränsöverskridande arbetet med kulturarvsberedskap rör illegal handel med kulturföremål. Erfarenheterna från Ukraina har tydliggjort hur plundring, stöld och illegal utförsel av kulturföremål följer i spåren av väpnade konflikter. I Sverige bedrivs arbete med frågorna genom myndighetsnätverket mot illegal handel med kulturföremål, tillämpningen av EU:s import- och exportregelverk för kulturföremål samt inom Unescos ramverk.

Slutligen konstaterade ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” att det krävs en bättre integrering av kulturarv inom koordinering av katastrofhjälp globalt. Rapporten resonerade kring att Sverige eventuellt skulle kunna driva att kulturarv fortsatt inte enbart bör inkluderas i responsinsatser inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism, utan också i dess arbete med katastrofriskreducering. Sedan dess har kulturarv fått en tydligare plats i flera delar av EU:s arbete med civilskydd, beredskap och krishantering. Genom kommissionens genomförandebeslut har skydd av kulturarv införts som en särskild insatskapacitet inom unionens civilskyddsmekanism.[94] I ”Kulturkompassen för Europa”, EU:s strategiska ramverk för kulturpolitiken som antogs i november 2025, utgör kultur och beredskap en central inriktning och här lyfts dess betydelse för motståndskraft och sammanhållning samt behovet av att integrera kultur i relevanta politikområden och finansieringsinstrument.[95]

Not 94. Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/704 av den 10 april 2025, bilaga II (Cultural Heritage Protection). Förhandlingar av förordningen som styr civilskyddsmekanismens kommande period 2028-2034 pågår för närvarande.

Not 95. Europeiska kommissionen (2025). Culture Compass for Europe.

Migration och befolkningsrörelser

Erfarenheterna från Ukraina har visat att omfattande befolkningsrörelser inledningsvis fick stor påverkan på utrymning, inkvartering, mottagande och försörjning. Kriget har även tydliggjort vikten av sammanhållen planering för både kontrollerade och spontana utrymningar samt för mottagande av evakuerade och andra berörda grupper. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom att Migrationsverket har fått ansvar för samhällsfunktionen migration och befolkningsrörelser samt genom utvecklad planering för utrymning, inkvartering och gränsöverskridande mottagande. Det pågår även arbete för att bättre tillgodose särskilt riskutsatta gruppers behov.

En av de tretton rekommendationer som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det behöver finnas förberedd planering för både utrymning och inkvartering. Samtidigt konstaterades att det fanns en otydlighet kring vilken aktör eller beredskapssektor som bör ta ett helhetsgrepp om förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser samt planera för detta. I Ukraina var förberedd planering för utrymning och inkvartering bristfällig, vilket skapade stora utmaningar. Spontanutrymningar från områden nära frontlinjen skedde i stor omfattning och många människor försökte samtidigt ta sig åt samma håll. Det ledde till trafikstockningar och betydande utmaningar i mottagandet av människor. Hanteringen fick till en början ske lokalt efter bästa förmåga.

Sedan dess har hemvisten för den viktiga samhällsfunktionen migration och befolkningsrörelser tillfallit Migrationsverket. Förberedelser har också genomförts för att utrymning och inkvartering sammantaget ska behandlas som en sammanhängande kedja, från beslut om evakuering till mottagande och långsiktigt omhändertagande, baserat på erfarenheterna från Ukraina.[96]

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyfte vidare att beräkning och bedömning av försörjningsbehovens omfattning och geografiska fördelning försvårats av att många människor förflyttade sig flera gånger utifrån förändringar i säkerhetsläget. Därför krävs det att beräkningsmetoder även omfattar sannolikheter för geografisk förflyttning mellan olika områden.

I delredovisningen av detta uppdrag[97] lyftes att länsstyrelserna från och med 2026 ska studera utrymningsmönster och befolkningsrörelser i Ukraina. Syftet är att öka kunskapen om vilka som utrymmer, hur stor andel som spontanutrymmer, vart människor söker sig (till en viss plats eller till närstående) samt vilka faktorer som påverkar deras beslut. Andra arbeten som delvis omhändertar

Not 96. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Bedömning av det civila försvarets förmåga – delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)”. MCF0178 – reviderad juni 2026.

Not 97. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

lärdomen är Myndigheten för civilt försvars föreskrift för planläggning av utrymning vid höjd beredskap, i kombination med reviderade vägledningen ”Att planera och förbereda en storskalig utrymning”[98], samt Myndigheten för civilt försvar och länsstyrelsernas genomförande av regeringsuppdrag om övergripande planering för ett väl sammanhållet system gällande skydd av civilbefolkningen mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp.[99] Länsstyrelserna lyfter att erfarenheter från Ukraina har använts i framtagandet av regionala planeringsförutsättningar. Exempelvis har uppgifter om flyktingströmmar, mottagningsbehov och befolkningsrörelser legat till grund för planeringsantaganden i delar av det regionala beredskapsarbetet.

Under 2026 pågår ett gemensamt regleringsbrevsuppdrag mellan Myndigheten för civilt försvar och Migrationsverket för att identifiera behov av samordning, informationsdelning och utvecklingsområden.[100] Uppdraget ska särskilt beakta scenarier som omfattar massflykt med utgångspunkt i Natos civila förmågekrav[101] hos allierade för att hantera kontrollerade och okontrollerade befolkningsrörelser. Uppdraget ska redovisas i februari 2027. Under våren 2026 redovisades dessutom det mellan Sverige och Finland gemensamma uppdraget som etablerar en gemensam planering för gränsöverskridande storskalig utrymning.[102] Under 2026 ingick de nordiska och baltiska länderna, tillsammans med Polen och Tyskland, ett samförståndsavtal (MoU) om skydd av civilbefolkningen. Avtalet syftar till att stärka den gemensamma planeringen för gränsöverskridande befolkningsrörelser, mottagande av evakuerade och andra skyddsåtgärder vid allvarliga kriser eller krig.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att redan utsatta samhällsgrupper hade drabbats hårt av kriget. En lärdom var därför att det är viktigt att särskilt uppmärksamma riskutsatta grupper bland internflyktingar, såsom barn, äldre eller intellektuellt funktionsnedsatta, eftersom dessa kan behöva anpassade lösningar, inte minst i fråga om boende, storskalig evakuering och stöd i olika former. Överlag lyftes som en viktig lärdom att Sverige i större utsträckning behöver planera för hur särskilt riskutsatta grupper ska skyddas under höjd beredskap och krig. Sedan rapporten publicerades har Myndigheten för civilt försvar och Försvarsmakten tagit fram ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”.[103] Där fastslås att berörda aktörer i totalförsvaret

---

Not 98. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/00710)”.

Not 99. MSB (2025). ”Övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen. Redovisning regeringsuppdrag Fö2024/01362”.

Not 100. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Migrationsverket (Ju2026/02002) respektive Myndigheten för civilt försvar (Fö2026/00987 och Fö2026/01112), båda avseende uppdraget ”Samverkan kring migration och civilt försvar”.

Not 101. NATO Seven Baseline Requirements on National Resilience.

Not 102. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Att upprätta en planering för gräns överskridande storskalig utrymning. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/00710)”.

Not 103. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

behöver analysera hur prioriteringar av verksamhet och resurser vid höjd beredskap påverkar olika grupper med skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar samt beakta slutsatserna av detta i olika beslut. Som redogörs för i delredovisningen av detta uppdrag, tilldelades Myndigheten för civilt försvar under våren 2026 ett regeringsuppdrag avseende tillgänglighet inom det civila försvaret för personer med funktionsnedsättning.[104] Uppdraget ska redovisas i mars 2027.

Personalförsörjning under höjd beredskap

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet behövde införskaffa skyddsutrustning för att säkerställa att personal inom det civila försvaret kunde arbeta säkert. Kriget har även tydliggjort vikten av personal med särskild kompetens för det civila försvaret samt betydelsen av civilsamhällets bidrag till samhällets motståndskraft. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom inrättandet av ett personalförsörjningsråd, åtgärder som rör skydd av personal, utvecklade former för samordning av personalresurser samt rekrytering och utbildning av frivilliga förstärkningsresurser.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” uppmärksammades att Ukraina behövde införskaffa skyddsutrustning för att säkerställa att personal inom olika verksamheter av det civila försvaret kunde arbeta säkert. En lärdom som drogs för svensk del var att personal inom det civila försvaret måste kunna fortsätta gå till sina arbeten och veta att de är någorlunda skyddade, genom exempelvis skyddsutrustning och tillgång till skyddade utrymmen i anslutning till arbetsplatsen.

Ett nu pågående arbete som kan få effekt framöver är Myndigheten för civilt försvars uppdrag att analysera vilka samhällsviktiga verksamheter inom det civila försvaret som har störst behov av skyddsmasker, samt att fördela ut befintliga skyddsmasker utifrån behovsanalysen.[105] I uppdraget ingår även att bedöma behov av utbildning och lagerhållning samt tillkommande behov av skyddsmasker som stödresurs inom det civila försvaret. Uppdraget ska slutredovisas i december 2026. Analysen kommer ligga till grund för det fortsatta arbetet med att bygga upp en grundläggande beredskap av skyddsmasker där Myndigheten för civilt försvar vid behov ska anskaffa ytterligare sådana.

Not 104. Uppdrag till Myndigheten för civilt försvar avseende tillgänglighet inom krisberedskapen och det civila försvaret för personer med funktionsnedsättning (Fö2026/00629).

Not 105. Uppdrag till Myndigheten för civilt försvar att analysera behovet av skyddsmasker till det civila försvaret (Fö2026/00038).

Strålsäkerhetsmyndigheten införde i januari 2026 nya regler för hur stråldoser ska övervakas vid radiologiska nödsituationer. Syftet är att stärka skyddet för den personal som arbetar vid en radiologisk nödsituation men som vanligtvis inte arbetar med joniserande strålning. Parallellt med arbetet med nya föreskrifter har också flera myndigheter i samverkan tagit fram ett informationsmaterial som stöd för personalstrålskydd vid radiologiska nödsituationer. Två broschyrer finns tillgängliga digitalt, riktade till arbetstagare respektive arbetsgivare.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” framhölls att medarbetare vid ukrainska statliga servicecenter på egen hand kunde välja vilket kontor de ville ta sig till för att genomföra sitt arbete och myndigheterna öppnade upp lokaler för varandras verksamheter. Det skapade en flexibel personalförsörjning och gjorde det möjligt att omfördela personalen dit behoven var som störst. Som lärdom för svensk del angavs att tillgången till offentliga tjänster i vissa fall kan behöva övergå till ett digitalt format i de fall fysisk service inte är nödvändig (för vidtagna åtgärder kring digitala offentliga tjänster, se även rubrikerna Ekonomisk säkerhet och Legitimering och signering).

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes den könssegregerade arbetsmarknaden i Ukraina, där till exempel 83 procent av de anställda inom vården var kvinnor. När många kvinnor tvingades på flykt påverkades tillgången till apotek samt hälso- och sjukvård negativt. Rapporten konstaterade vidare att det även i Sverige finns tydliga könsmönster inom flera samhällsviktiga yrken, men förde ett resonemang om att den svenska totalförsvarsplikten skulle kunna mildra vissa av de negativa effekter som observerats i Ukraina. Samtidigt framhåller några länsstyrelser i sina underlag att en könsuppdelad arbetsmarknad utgör en utmaning i beredskapsarbetet, både inom länsstyrelsernas egen verksamhet och i dialogen med länets kommuner.

”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” visade att det ukrainska hälso- och sjukvårdssystemet, som var hårt belastat, utbildade ny personal för att möta den ökade belastningen. Rapporten lyfte också att studenter inom medicinska fakulteter fick arbeta inom vården trots pågående utbildning. En lärdom för svensk del var att ett långvarigt krig kräver fortsatta utbildningsinsatser för att möta det ökade behovet av personal, särskilt inom verksamheter som är beroende av specialistkompetens. En annan lärdom kopplad till utbildning var att det kunde finnas behov av satsningar på personal med kompetens av särskild vikt för det civila försvaret. Detta mot bakgrund av att flera aktörer inom det civila försvaret redan i fredstid haft svårt att rekrytera personal med rätt specialistkompetens. Ytterligare en lärdom var att det skulle kunna övervägas att se över hur den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas i praktiken i Sverige, inklusive möjligheterna att anvisa människor till andra arbetsuppgifter inom områden där behoven ökar i krig.

Sedan dess har det vidtagits en rad åtgärder för en hållbar personalförsörjning inom det svenska civila försvaret, såsom ett inrättat personalförsörjningsråd för civilt försvar, genom vilket strategiska frågor ska drivas för en snabb förmågehöjning och en långsiktigt hållbar personalförsörjning. En proposition om personalförsörjning har nyligen presenterats.[106] Arbetsförmedlingen, Myndigheten för civilt försvar och Plikt- och prövningsverket har fått i uppdrag att ta fram förslag till en funktion för samordning av det civila försvarets personalförsörjning.[107] Försvarsmakten, Myndigheten för civilt försvar och Plikt- och prövningsverket har fått i uppdrag att föreslå en modell för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret.[108]

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes också att landet hade möjliggjort för frivilliga att bidra till det civila försvaret med både enkla och avancerade uppgifter. Rapporten pekar på vikten av att kunna identifiera, tillvarata och använda kompetens som finns bland frivilliga. Som lärdom angavs även att samtlig personal inte behöver ha avancerad kompetens för att ha en viktig roll i det civila försvaret och att den typen av insatser inte kräver lång utbildning. Sedan dess har till exempel vissa länsstyrelser arbetat med att skapa förutsättningar för att kunna ta emot frivilliga under höjd beredskap för att fylla sin krigsorganisation och utföra de uppgifter som behöver lösas under höjd beredskap när ordinarie personal inte räcker till. Det har inneburit nyrekrytering och utbildning av frivilliga, men även inköp av utrustning till dessa funktioner.

Under 2025 rekryterades tusen nya frivilliga personer till de frivilliga försvarsorganisationerna. Närmare hälften av länsstyrelserna hade under år 2025 engagerat frivilliga i sin krigsorganisation, bland annat i form av frivilliga skyddsvakter, stabsassistenter och kommunikatörer. Vissa länsstyrelser går utanför den egna krigsorganisationen. Exempel som kan nämnas är planering för nyttjande av Frivilliga räddnings- och röjningsstyrkan i Västerbotten vid höjd beredskap och krig och en förstärkningsresurs i Jämtland som har i uppgift att etablera samband med aktörer när befintliga kommunikationssystem inte fungerar eller upprätta samverkan och ledningsplats i fält. Resursen förfogar över fordon, materiel och speciellt utbildad personal. Även på Gotland har uppbyggnaden av en Regional Resursgrupp (RRG) påbörjats. Länsstyrelsen Norrbottens Frivilliga räddnings- och röjningsstyrka har, utöver sina ordinarie uppgifter, utbildats i att hantera länsstyrelsens förstärkningsresurser. Inom Länsstyrelsen i Västernorrland pågår rekrytering av frivilliga förstärkningsresurser till länsstyrelsens egen krigsorganisation, bland avtal för stabsassistenter. Arbete pågår även med MC-ordonnans och civil motorcykelresurs samt räddning- och röjningsstyrka som förstärkning till befolkningsskyddet.

Not 106. Prop. 2025/26:302. ”En modern personalförsörjning av det civila försvaret”.

Not 107. Uppdrag om en funktion för samordning av det civila försvarets personalförsörjning (Fö2026/00913).

Not 108. Uppdrag om att föreslå en modell för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret (Fö2026/00915).

Vidare utvecklar flera offentliga aktörer, länsstyrelser och kommuner samarbete med civilsamhällesorganisationer. Ett exempel finns i Västra Götaland som har gjort en avsiktsförklaring för bredare frivilligsamarbete genom pilotsamverkan med Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset och Sveriges Stadsmissioner.[109] Det har också mynnat ut i gemensamma övningar. Myndigheten för civilt försvar driver projektet ”Civilsamhälles-organisationers roll i det civila försvaret” i samverkan med offentliga aktörer och civilsamhällesorganisationer. Syftet med projektet är att utveckla civilsamhälles-organisationers deltagande i, och bidrag till, det civila försvaret.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” drogs även lärdomen att när Sverige förbereder för att omhänderta dessa kompetenser är det viktigt att det görs på ett sådant sätt att frivilliga fortfarande ses som civila, och inte riskerar att räknas som kombattanter och därmed bli legitima militära mål enligt folkrätten. I detta avseende har inget underlag inkommit i arbetet med denna rapport.

Psykologiskt försvar

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att landet redan innan den fullskaliga invasionen var utsatt för ryska informationspåverkanskampanjer. Kriget har även tydliggjort behovet av långsiktig kommunikation med allmänheten, fördjupad samverkan mellan offentliga aktörer, näringsliv och civilsamhälle samt av att förstå och analysera informationsmiljön. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom utvecklade samverkansstrukturer för kommunikationssamordning, anpassningsbara kommunikationsstrategier, praktiskt stöd för att möta desinformation samt en nationell strategi för psykologiskt försvar.

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det behövs en nationell plan för långsiktig kommunikation med allmänheten under höjd beredskap, både för att främja omställning och för att skapa uthållighet. Detta mot bakgrund av att kommunikation med allmänheten varit avgörande för Ukrainas krigsansträngningar. Sociala medier fick en dominerande roll som informationskälla för allmänheten och olika typer av appar användes för risk- och kriskommunikation till allmänheten. Inledningsvis fanns dock brister och utmaningar i myndigheternas kommunikation. Eftersom offentliga aktörer, inklusive regeringen, inte hade tillräckligt förberedd kommunikation till allmänheten, uppstod ett informationsvakuum som fylldes av andra aktörer, där frivilliga spelade en stor roll.

Not 109. Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Sammanställning av genomförd verksamhet inom civil försvar 2025”. MCF0109 – juni 2026.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” beskrevs även den så kallade ”one voice policy” som samordnade alla nationella budskap med endast några få företrädare offentligt, bland andra presidenten. Initialt fungerade denna policy mycket väl, men efter en period sökte befolkningen ytterligare och alternativa kommunikationskanaler för att bredda informationsinhämtningen. En ytterligare lärdom var därför att kommunikationsstrategier och kommunikationsmedel måste vara anpassningsbara och möjliga att flexibelt förändra eftersom en alltför positiv bild skapar förväntningar som inte kan infrias och istället riskerar att skapa misstro.

Sedan rapporten publicerades har, som tidigare nämnts, en ny version av broschyren ”Om krisen eller kriget” kommer skickats ut till samtliga 5,2 miljoner hushåll i Sverige. Det finns nu även kommunikatörsnätverk och kommunikatörsdirektörsnätverk i samtliga beredskapssektorer, vilka tar fram anpassade och riktade budskap till alla målgrupper. Nätverken samordnar även kommunikation och övar inför höjd beredskap både inom och mellan beredskapssektorer och civilområden samt tillsammans med Försvarsmakten. Den övergripande aktörsgemensamma kommunikationsinriktningen från 2022 har uppdaterats och mer scenariospecifika kommunikationsinriktningar med tillhörande budskapsplattformar har tagits fram. Samtliga inriktningar är anpassningsbara och flexibla och ska kunna uppdateras efterhand. Den föreslagna nya lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap som föreslås träda i kraft 1 januari 2027, [110] tydliggör informationsskyldigheten gentemot allmänheten. Myndigheten för civilt försvar har ett ansvar för att samordna och stötta kommuner och länsstyrelser i detta arbete.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” beskrevs hur Ukraina redan före det fullskaliga invasionskriget 2022 var utsatt för omfattande ryska informationspåverkanskampanjer. Trots ett aktivt arbete för att motverka desinformation fortsatte ryska budskap att få spridning. Som en del av motåtgärderna synliggjorde ukrainska myndigheter de narrativ som Ryssland försökte etablera och sprida. Rapporten lyfte också samarbetet mellan militären, civila myndigheter och näringslivet som en viktig framgångsfaktor i arbetet mot desinformation, samtidigt som behovet av ytterligare utbildning för journalister att identifiera och hantera informationspåverkan framhölls.

Mot denna bakgrund underströks vikten av att vara väl förberedd på omfattande informationspåverkan. En lärdom var att transparens, tydlig avsändare och hög sanningshalt inte nödvändigtvis kommer att dominera informationsmiljön under höjd beredskap eller krig. Det betonades även att en grundläggande förutsättning för att motstå fientlig propaganda, desinformation och annan otillbörlig informationspåverkan, är en välinformerad befolkning med förtroende för samhällets institutioner och en stark känsla av delaktighet och samhörighet.

Not 110. Prop. 2026/27:5. ”Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig”.

Ytterligare en lärdom som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att förändrade medievanor ställer krav på myndigheter att kunna producera målgruppsanpassad och kvalitativ kommunikation, särskilt i sociala medier. Behovet av att ha en egen förmåga att snabbt upptäcka, bemöta och motverka otillbörlig informationspåverkan från främmande makt framhölls, eftersom det i krig eller krigsfara kan vara svårt att på kort tid upphandla nödvändiga tjänster från näringslivet.

Sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades har Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) fördjupat sina erfarenheter och kunskap genom myndighetens fortsatta arbete med Ukraina, med särskilt fokus på stöd till samverkan mellan relevanta samhällsaktörer och skydd av demokratiska processer. Arbetet sker i nära dialog med ukrainska motparter och utifrån deras behov. MPF har under 2026 utvecklat ett mer systematiskt arbetssätt för inhämtning och erfarenhetsåterföring från Ukraina. Syftet är bland annat att erfarenheter från Ukraina ska kunna sättas i ett bredare säkerhets- och totalförsvarssammanhang och användas både i myndighetens fortsatta utveckling och i utvecklingen av det psykologiska försvaret.

En annan erfarenhet är betydelsen av institutionaliserad förmåga och samverkan över organisationsgränser. MPF:s kontakter och aktiviteter i Ukraina omfattar bland annat strategisk kommunikation, ”Foreign information manipulation and interference ”(FIMI), utbildning och erfarenhetsutbyte med ukrainska myndigheter och partnerorganisationer. Ett resultat är den handbok som ”School of Stratcom” tagit fram tillsammans med Ukrainas utrikesministerium, med stöd av MPF. Den innehåller praktiskt stöd för bland annat att möta desinformation, kriskommunikation och internationella kommunikationsinsatser.[111] För svensk del utgör arbetet ett exempel på hur erfarenhetsåterföring från Ukraina kan omsättas i konkreta metoder och verktyg för strategisk kommunikation.

Erfarenheterna som samlats in genom dessa utbyten förstärker flera av slutsatserna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” och belyser samtidigt hur området har utvecklats. Rapporten identifierade samverkan mellan militär, civila myndigheter och näringsliv som en framgångsfaktor och beskrev Ukrainas strukturer för återkommande samordning mellan myndigheter som arbetar med strategisk kommunikation. Det utbildningsprogram som MPF genomför för att stärka Ukrainas samhälleliga motståndskraft,[112] bekräftar behovet av att se motståndskraft bredare än en enskild myndighets förmåga. Strategisk kommunikation, analys av informationsmiljön och arbetet mot otillbörlig informationspåverkan hanteras i Ukraina alltmer tillsammans med frågor om det militära försvaret, säkerhet, teknik, diplomati och samhällelig motståndskraft. Samverkan sker mellan civila myndigheter, försvars- och säkerhetsaktörer, civilsamhälle, näringsliv och internationella partner. Erfarenheterna understryker

Not 111. Center for Countering Disinformation (2024). Strengthening Ukraine’s Diplomatic Capacity to Counter Disinformation. 7 augusti 2026.

Not 112. JoinUkraine. The ”Total Defence for Ukraine” Certificate Programme Has Launched. 2 februari 2026.

vikten av att sådana strukturer är etablerade redan i fredstid. För svensk del är detta relevant för fortsatt utveckling av det psykologiska försvaret och totalförsvaret, men vilka delar av den ukrainska modellen som är överförbara behöver bedömas utifrån svenska förhållanden. Som ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” betonade är lösningar som fungerar i Ukraina inte automatiskt överförbara till Sverige.

En annan utveckling sedan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades är den ökade betydelsen av AI och teknikutveckling i informationsmiljön. MPF behandlar AI och analys av öppna källor som tvärgående förmågor, tillsammans med strategisk kommunikation och analys av informationsmiljön och erfarenhetsåterföringen från Ukraina följer de hur teknikutvecklingen förändrar både hotbilden och möjligheterna att upptäcka, analysera och möta informationspåverkan.

År 2026 antog regeringen en nationell strategi för psykologiskt försvar.[113] Avsikten med strategin är att utveckla det psykologiska försvaret ytterligare mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget. En förstärkt helhetssyn på psykologiskt försvar, tydligare integrering i hela totalförsvaret, fokus på ny teknik som AI-verktyg och förstärkt myndighetssamverkan ska bidra till ökad proaktivitet och handlingskraft, såväl nationellt som internationellt.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes att undersökningar innan 2022 hade uppmätt en jämförelsevis låg försvarsvilja i Ukraina, vilket visade sig vara felaktigt vid krigsutbrottet. En lärdom var därför att inte förlita sig alltför mycket på osäkra opinionssiffror i bedömningar av befolkningens vilja att försvara landet. Det krävs troligtvis även bättre utformade enkäter och delvis nya metoder för att kunna bedöma försvarsviljan. Sedan dess har MPF arbetat med att ta fram en vägledning för hur arbetet med försvarsvilja kan brytas ned och konkretiseras. Myndigheten för civilt försvar finansierar ett forskningsprojekt där FOI, utifrån erfarenheter och lärdomar från Ukraina, undersöker hur försvarsviljan förändras över tid och i olika situationer.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” påpekade intervjuade i Ukraina att landet inledningsvis saknade en plan för vad som skulle hända när freden väl var vunnen. En sådan planering skulle med fördel ha inletts i ett tidigt skede av det fullskaliga kriget. Utifrån detta drogs som en lärdom för svensk del att det behövs planering för övergång från krig till fred. Myndigheten för civilt försvar har sedan rapportens publicering bedrivit en framtidsinriktad analys- och studieprocess benämnd Civil perspektivstudie. Målet är att skapa framtidssäkrade och välförankrade underlag till regeringen och Försvarsberedningen om långsiktig förmågeutveckling. Därutöver bidrar arbetet med civila perspektiv till Försvarsmaktens militära perspektivstudie. Inom ramen för detta arbete har myndigheten studerat övergången från krig till fred.

Not 113. Regeringskansliet (2026). ”Nationell strategi för psykologiskt försvar”.

Säkerställande av rikets ledning och offentlig förvaltning

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att det saknades fastställda samverkansfora inom flera områden. Kriget har även tydliggjort vikten av tydliga ansvarsförhållanden inom ledning och samverkan, etablerade arbetssätt, förmåga att dela och använda information samt att aktörer på regional och lokal nivå kan behöva agera självständigt under störda förhållanden. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom den gemensamma inriktningen för samarbete inom civilt försvar, utvecklat arbete med informationsförsörjning och lägesbilder samt stärkt samverkan mellan beredskapssektorer, civilområden och andra aktörer. Vissa initiativ har genomförts på regional nivå avseende civil-militär samverkanspersonal.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” framgick som lärdom att det inte räcker med en tydlig formell ansvarsfördelning för att leda den offentliga förvaltningen. Inblandade aktörer behöver planera och öva vad ansvarsfördelningen innebär i praktiken under höjd beredskap. Rapporten betonade även vikten av att planera för situationer där regional och lokal nivå kan behöva fatta egna beslut, eftersom de kan bli avskurna från den nationella nivån. En närliggande lärdom var att lokala och regionala företrädare behöver vara beredda på att spela en viktig roll i kommunikationen med allmänheten om delar av landet blir avskurna i händelse av krig. I Ukraina saknades fastställda samverkansfora inom ett antal områden före den fullskaliga invasionen. Personliga kontakter blev därför viktiga, exempelvis för samarbetet mellan central och lokal nivå.

För att ytterligare stärka ledning och samverkan inom det civila försvaret i Sverige antog sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser, Myndigheten för psykologiskt försvar, Riksbanken och Myndigheten för civilt försvar, den 1 oktober 2025 en gemensam inriktning för samarbete inom civilt försvar. Inriktningen tydliggör hur ledningen på nationell nivå ska utövas och lägger grunden för fortsatt operativ samverkan. Den stärker också förutsättningarna för samverkan mellan beredskapssektorer och civilområden samt förmågan att möta ett försämrat säkerhetsläge och ytterst krig. I arbetet ingår att vidareutveckla förmågan inom tre områden: systemsamordning, utövandet av sektorsansvaret samt informationsförsörjning i det civila försvaret. Även den pågående utredningen om styrning av civilt försvar, som ska redovisas i mars 2027, väntas leda till förtydliganden i relevanta förordningar.[114]

En annan aspekt som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att om civila och militära aktörer inte delar lägesbild med varandra, riskerar människor i områden med krigshandlingar att råka illa ut.

Not 114. Utredningen om styrning av civilt försvar (Fö 2025:01).

Lokala och regionala aktörer i Ukraina hade periodvis svårt att fatta beslut eftersom de saknade en komplett lägesbild, där bristande informationsdelning mellan civila och militära aktörer försvårade information till befolkningen. Denna lärdom kring vikten av gemensam civil-militär lägesbild, förde rapporten fram som viktig även i en svensk kontext och i den fortsatta beredskapsplaneringen.

Sedan dess har Myndigheten för civilt försvar tagit fram ett systemstöd för en utvecklad civil lägesbild tillsammans med den nationella säkerhetsrådgivarens lägescentral, med en vidareutveckling tillsammans med Försvarsmakten och andra länder. De flesta beredskapssektorer och civilområden har också på senare år arbetat aktivt med lägesbilder och olika typer av informationsövningar, där samtliga civilområden numera tar fram en månatlig högre regional samlad lägesbild som delas till militärregionerna. Ytterligare steg som har tagits kopplade till lärdomen om lägesbild ovan är att Myndigheten för civilt försvar har tagit fram en nationell plan för informationsförsörjning (ett av de tre arbetsområden som är en följd av den gemensamma inriktningen för samarbete inom civilt försvar). Planen anger vilken information som ska delas, på vilket sätt, till vem, när och varför, och riktar sig framför allt till personer som arbetar med lägesbild, rapportering eller motsvarande. Planen ska bland annat övas under Övning Totalförsvar innan en slutlig version fastställs i juni 2027. Därutöver har Myndigheten för civilt försvar och Försvarsmakten ett projekt som syftar till att stärka Sveriges kapacitet att möta luftburna hot, där ett mål är att tillgängliggöra en sammanhållen luftlägesbild för myndigheter och andra samhällsaktörer.[115]

En prioritet inom ramen för civilområdenas gemensamma inriktning och samordnade förmågeplanering är stöd till Försvarsmakten och militärregioner. Som ett exempel på hur erfarenheter från Ukraina har integrerats i detta arbete, genomförde Sydöstra civilområdet i mars 2025 en erfarenhetsresa till Ukraina och Polen tillsammans med representanter från Södra civilområdet och Södra militärregionen. Resan syftade till att inhämta erfarenheter och dra lärdomar från hur Ukraina och Polen arbetat och arbetar med civilt försvar, civil-militär samverkan och värdlandsstöd specifikt.

Under resan besöktes den regionala ledningen i Lviv (guvernören och ansvarig för civilt försvar samt företrädare för militären) och samhällsviktiga verksamheter i form av skola, sjukvårdsinrättningar, kulturetablissemang och räddningstjänst. I Rzeszow besöktes borgmästaren och företrädare för regionens politiska ledning samt en Nato-bas. Efter resan har inhämtade erfarenheter delgivits i olika forum i respektive civilområden, län och kommuner. Erfarenheterna har använts som underlag för beredskapsplanering, både inom civilt försvar och inom totalförsvar tillsammans med Försvarsmakten. Sydöstra civilområdet, och dess ingående aktörer, ser att lärdomarna från Ukraina ger särskild nytta och effekt i den förberedande planeringen.

Not 115. Arbetsnamn Bifrost, civil variant av FM Tornsvalan. Se även Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Omhändertagande av lärdomar från Ukraina – delredovisning av regleringsbrevsuppdrag”. MCF 2026-10292-1.

Under inledningen av kriget institutionaliserades de tidigare mer informella civil-militära kontakterna. De ukrainska oblasterna[116] har i sin organisation en eller flera personer med civil-militärt ansvar. En lärdom som lyftes i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att det vore värdefullt att analysera hur civil-militär samverkanspersonal är avdelad på nationell, regional och lokal nivå med tillgång till både civil och militär planering. Utifrån inkomna underlag kan Myndigheten för civilt försvar inte se att en sådan övergripande analys har genomförts. Exempel på civil-militär samverkanspersonal på regional nivå har dock lyfts, där Länsstyrelsen Norrbotten och Norra civilområdeskansliet har ett pågående arbete kring att kunna ta emot och skicka samverkanspersonal mellan Försvarsmakten och civila myndigheter. Utbyte av samverkanspersonal har genomförts under övning och skarpt arbete. Länsstyrelsen i Västernorrland har tagit fram en planering för att kunna skicka och ta emot samverkanspersoner, bland annat till Försvarsmakten. Det har övats i liten skala i ”Polestar 2025” och ska övas på nytt i ”Polestar 2026”.

Omsorg av barn och elever

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att det har krävts alternativa undervisningsformer för att förskolor och skolor ska kunna upprätthålla sin verksamhet, både för barnens skull och för att samhället i övrigt ska fungera. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom framtagande av vägledningar, utbildningar och stöd till huvudmän, skolchefer och rektorer. Dessutom har de flesta kommuner påbörjat eller genomfört beredskapsplanering för utbildning under kris och höjd beredskap.

En av de tretton rekommendationerna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att formerna för finansieringen av beredskapsplanering avseende svensk grundskola och förskola behöver säkerställas. Att upprätthålla skola och förskola under pågående krig värnar barns rätt till utbildning och ger samtidigt trygghet och en meningsfull aktivitet.[117] Det är även en förutsättning för att barnens anhöriga ska vilja och kunna gå till arbetet. Myndigheten för civilt försvar har i flera underlag betonat att erforderliga förberedelser inom området är beroende av en grundläggande statlig finansiering av kommuners arbete med civilt försvar. Än så länge är formerna för denna finansiering inte säkerställda.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades att den specifika verksamhet som skola och förskola utgör kräver särskild omställning i form av skyddsrum och skyddade utrymmen som är anpassade för undervisning, alternativt distansundervisning. Som lärdom angavs att beredskap behöver finnas för att kunna skala upp och ned i verksamheten hos enskilda

Not 116. En oblast är ett administrativt område i Ukraina, vilket i viss mån motsvarar ett län eller en region.

Not 117. I enlighet med lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

skolor och förskolor då beräkningen av elev- och lärarunderlag behöver ta höjd för folkförflyttningar.

Sedan dess har Skolverket utökat sitt arbete med beredskap genom riktade insatser, utbildningar och framtagande av broschyren ”Var beredd om det blir kris eller krig – vägledning för förskolor och skolor”.[118] Utöver det material som Skolverket tagit fram inom ramen för regeringsuppdrag,[119] har myndigheten fortlöpande arbetat vidare med att utveckla sitt stöd till beredskapssamordnare, säkerhetssamordnare, skolchefer och rektorer. Det har bland annat resulterat i vägledningar och informationsmaterial om kontinuitets- och krisplaner.[120] Vidare har Skolverket anordnat beredskapskonferenser för huvudmän, skolchefer och rektorer samt genomfört webbinarier om totalförsvaret. Skolverkets beredskapsdag 2026 vände sig till personer som arbetar med beredskap i förskola och skola och var inriktad på skolväsendets uppgift och ansvar vid höjd beredskap.

I januari 2026 publicerades Skolverkets nationella kartläggning av kommunernas beredskapsplanering.[121] Kartläggningen visar att nästan alla kommuner har en plan, eller har påbörjat planering, för att kunna upprätthålla utbildning och tillsyn vid kris eller höjd beredskap. Samtidigt identifieras utvecklingsområden löpande.

Utbildning för barn och elever

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att skolan spelar en viktig roll för att stärka motståndskraften mot desinformation och öka kunskapen om totalförsvaret. Kriget har även visat på vikten av utbildning för att stärka källkritik, medie- och informationskunnighet och därigenom samhällets motståndskraft och försvarsvilja. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom åtgärder som rör utbildningsmaterial, informationsinsatser och andra kunskapshöjande aktiviteter om totalförsvaret, källkritik och informationspåverkan.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” lyftes skolans roll för att stärka befolkningens förmåga att motstå desinformation, där intervjuade betonade vikten av att bedriva undervisning i ”media literacy” redan från lägre åldrar. En lärdom handlade därför om att den utbildning om totalförsvar och Nato som regeringen då nyligen hade föreslagit för gymnasieskolans läroplan,

---

Not 118. Skolverket (2026). ”Var beredd om det blir kris eller krig. Ditt jobb – en avgörande del av Sveriges totalförsvar”.

Not 119. Skolverket (2024). ”Redovisning av Stöd och insatser med anledning av den ryska invasionen av Ukraina. (U2023/02765, U2022/03031, U2022/03922)”. 7.5.2 – 2023:647.

Not 120. Se exempelvis Skolverket, Utbildning för personer som flytt från Ukraina samt Nyanlända elevers utbildning.

Not 121. Skolverket (2026). ”Lägesbild beredskap. Kommunernas beredskapsplanering för skolväsendet”. Rapport 2026:1. 1103-2421.

skulle kunna vidgas till läroplanen för grundskolan. Det fördes också fram att kunskaper om förmåga att stå emot desinformation skulle kunna ingå i utbildningen för att skapa en långsiktig uppbyggnad av motståndskraft hos befolkningen.

Kunskap om totalförsvaret har inte införts i läroplanen för grundskolan. Däremot har Försvarsmakten, Skolverket, Myndigheten för civilt försvar, Plikt- och prövningsverket och Myndigheten för psykologiskt försvar, efter genomfört arbete med att ta fram gymnasieutbildning i totalförsvarskunskap (se rubrik Utbildning för vuxna studerande), etablerat den myndighetsgemensamma satsningen MTFS (Myndighetssamverkan totalförsvar i förskolan och skolan). I denna ingår även Mediemyndigheten och Utbildningsradion. Syftet med MTFS är att informera och skapa medvetenhet om skolans roll i totalförsvaret genom informations- och kunskapsbyte samt planering och genomförande av gemensamma aktiviteter.

Erfarenheterna från Ukraina har bidragit till att inriktningen inom de viktiga samhällsfunktionerna omsorg av barn och elever samt utbildning för barn och elever i större utsträckning fokuserar på verksamheternas förmåga att upprätthålla funktion och uthållighet under kris och krig. Särskild vikt har lagts vid att säkerställa att förskolor och skolor kan upprätthålla verksamheten under kris och krig genom kontinuitetsplanering, ökad robusthet och alternativa arbetssätt. Utvecklingen har även förstärkt betydelsen av samverkan, utbildning och övning samt av att skapa förutsättningar för trygghet och kontinuitet för barn och unga under störda förhållanden.

Utbildning för vuxna studerande

> Erfarenheterna från Ukraina har visat att utbildning om totalförsvar, källkritik och motståndskraft mot desinformation är viktiga delar i att stärka samhällets motståndskraft. Kriget har även tydliggjort vikten av att ge unga kunskap om totalförsvaret och den egna rollen i samhällets beredskap. Lärdomarna har beaktats genom åtgärder som att kunskap om Nato och totalförsvaret nu ingår i gymnasieskolans samhällskunskap samt genom utbildningsmaterial om bland annat informationspåverkan.

En lärdom i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var vikten av kunskap om desinformation och informationspåverkan. Rapporten pekade på att sådana kunskaper skulle kunna ingå i den utbildning om totalförsvar och Nato som regeringen föreslagit för gymnasieskolan, men även utvidgas till den kommunala vuxenutbildningen (Komvux).

Utbildningen har inte vidgats till den kommunala vuxenutbildningen sedan rapporten publicerades 2024, men Nato och totalförsvarskunskap ingår sedan juli 2025 i ämnet samhällskunskap på gymnasial nivå. Som stöd i gymnasieundervisningen finns bland annat Myndigheten för civilt försvars lektionsmaterial ”Klara lärare”[122] samt en utbildning i totalförsvarskunskap som Försvarsmakten, Skolverket, Myndigheten för civilt försvar, Plikt- och prövningsverket och Myndigheten för psykologiskt försvar har tagit fram gemensamt.[123] Båda dessa utbildningspaket innehåller delar om desinformation, vikten av källkritik och andra aspekter av informationspåverkan. Utbildningen i sin helhet innebär att eleverna inte bara ska vara mottagare av samhällets skydd. De ska även förstå Sveriges totalförsvar, det civila och militära försvarets roller, Sveriges säkerhetspolitiska situation, sin egen roll som samhällsmedborgare samt betydelsen av demokrati och motståndskraft. Detta kan kopplas direkt till Ukrainas erfarenheter, där civilbefolkningens motståndskraft och förmåga att upprätthålla samhällsfunktioner har varit centrala. Även om mycket av Skolverkets offentliga material fokuserar på förskola, grundskola och gymnasieskola, gäller samma principer för kommunal vuxenutbildning och andra skolformer inom myndighetens ansvarsområde.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” nämndes också att tankesmedjor och akademin kan spela en central roll i arbetet med att bemöta informationspåverkan genom att producera och distribuera analyser. Detta lyfts fram som något att titta vidare på i en svensk kontext. FOI och Försvarshögskolan fyller i detta avseende viktiga funktioner. FOI forskar om strategisk kommunikation, informationspåverkan och psykologiska operationer. Försvarshögskolan producerar forskning om desinformation, motståndskraft och olika sätt att möta påverkansoperationer. Ett annat svenskt exempel är Forskningsinstitutet för psykologiskt försvar vid Lunds universitet som grundades 2022. Institutet stöttar bland annat Myndigheten för psykologiskt försvar genom forskning som bidrar till att utveckla samhällets förmåga att identifiera och motverka effekterna av otillbörlig informationspåverkan och annan falsk eller vilseledande information som riktas mot Sverige. Bland svenska tankesmedjor finns bland annat Frivärld, som under flera år har publicerat analyser om rysk informationspåverkan, påverkansoperationer och beredskap mot dessa hot. Således har tankesmedjor och akademin en central roll, även om fokus i arbetet inte är att just bemöta informationspåverkan utan snarare att öka kunskapen om frågorna i Sverige.

Not 122. Myndigheten för civilt försvar (2023). ”Klara lärare till lektionsmaterial till lärarstöd”. MSB2205.

Not 123. Totalförsvarskunskap. Utbildningsplattform för kunskap om totalförsvaret.

Legitimering och signering

Erfarenheterna från Ukraina har visat att landets digitala portal för offentliga tjänster, DIIA, har haft en betydande roll för samhällets motståndskraft. Lärdomarna för Sverige har beaktats genom införandet av statlig e-legitimation, påbörjad utveckling av statliga identitetshandlingar samt åtgärder för säkrare identifiering och verifiering av identiteter.

En av de övergripande lärdomarna i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” var att en viktig beståndsdel för att uthålligt säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är att befolkningens tillgång till offentliga tjänster fungerar. I rapportens slutsatser konstaterades att Ukraina tycktes ha varit relativt väl förberett. Landet hade redan år 2020 lanserat plattformen och applikationen DIIA som är en portal för ett flertal offentliga tjänster där användare identifierar sig via digital autentisering. Det framstod som att DIIA spelade en betydande roll för Ukrainas motståndskraft genom att samhällelig service kunde fortgå i landet.

Sedan dess har ett flertal åtgärder initierats i Sverige. Riksdagen har fattat beslut om införande av en statlig e-legitimation, SverigeID, som börjar utfärdas av Polisen från och med den 1 december 2026. Utöver det har regeringen föreslagit införandet av ett statligt ID-kort med Polisen som enda utfärdare. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 september 2029.

Utöver dessa två åtgärder har även en utredning överlämnats till regeringen med förslag om att biometri ska kunna användas för att verifiera en identitet mot en identitetshandling med högre säkerhet.[124] Förslagen remitteras och föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Tillsammans ska de nya åtgärderna om digitala och fysiska identitetshandlingar stärka samhällets tillgång till elektronisk identifiering, verifiering och att försvåra identitetsmissbruk.

Not 124. SOU 2026:55. ”Säkrare verifiering av identitet”.

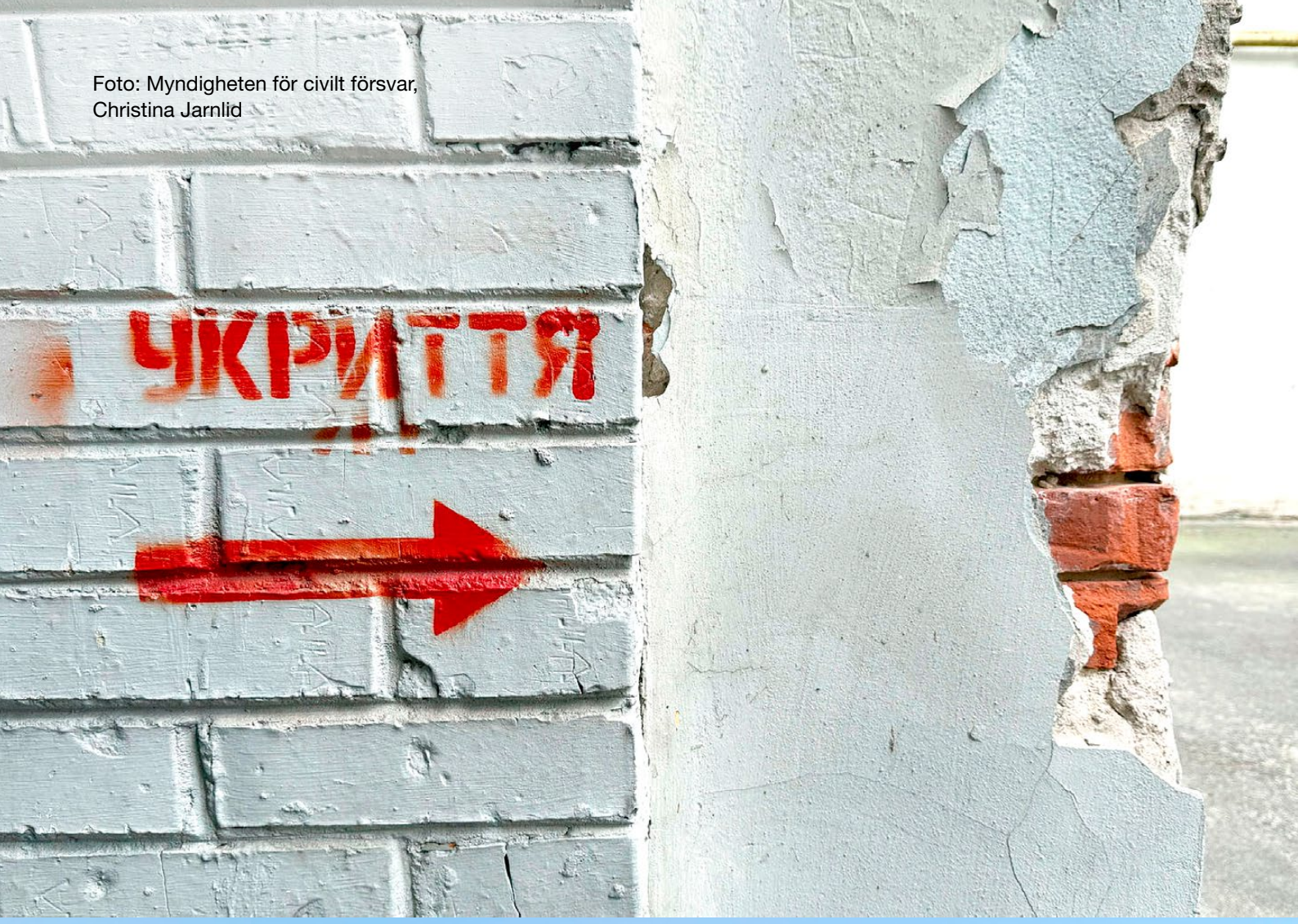


Foto: Myndigheten för civilt försvar,
Christina Jarnlid



Foto: Myndigheten för civilt försvar

Avslutande reflektioner

I detta kapitel lämnar Myndigheten för civilt försvar några avslutande reflektioner utifrån myndighetens genomgång i tidigare kapitel.

Övergripande intryck

Myndigheten för civilt försvar kan konstatera att en stor del av de lärdomar som identifierades i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” samt andra lärdomar som identifierats sedan dess, har omhändertagits i utvecklingen av det civila försvaret.[125] Myndigheten kan också konstatera att erfarenheter från Ukraina sällan har varit den enda drivkraften bakom genomförda åtgärder, men de har i många fall bidragit till att konkretisera identifierade brister, ge ökad prioritet åt olika åtgärder och därigenom påskynda utvecklingen av det civila försvaret. Detta är dock inte nödvändigtvis en följd av ett strukturerat arbete med erfarenhetsåterföring hos berörda myndigheter.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades att de lärdomar som identifierades i rapporten i stort bekräftade de antaganden som redan hade gjorts i uppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Denna iakttagelse står sig ännu hösten 2026. Erfarenheter från kriget i Ukraina är centrala i regeringens styrning, ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”[126] och andra inriktande dokument, såsom den gemensamma övningsinriktningen för totalförsvaret fram till 2030. De är således något som beredskapsmyndigheterna arbetar, och förväntas arbeta, utifrån.[127]

En återkommande iakttagelse i de lärdomar som redovisats är betydelsen av uthållighet. Oavsett beredskapssektor eller viktig samhällsfunktion handlar många av de åtgärder som vidtagits ytterst om att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan fortsätta verka under långvariga störningar och återkommande påfrestningar. Erfarenheterna från Ukraina visar att motståndskraft inte enbart handlar om snabb omställning till krigsförhållanden, utan också om förmågan att under lång tid upprätthålla verksamhet, reparera skador och successivt anpassa samhället till förändrade förutsättningar. Erfarenheterna från Ukraina bekräftar också betydelsen av ett brett totalförsvarsperspektiv där offentliga aktörer, näringsliv, civilsamhälle och enskilda individer tillsammans bidrar till samhällets motståndskraft.

Not 125. Myndigheten fokuserar i denna rapport enbart på om arbete har satts igång eller ej och bedömer inte om de åtgärder som har vidtagits är tillräckliga eller inte.

Not 126. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

Not 127. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

En begränsning i denna redovisning är att underlagen som den baseras på huvudsakligen utgår från beredskapsmyndigheterna. Erfarenheterna från Ukraina visar samtidigt att motståndskraft inte enbart skapas genom myndigheters planering och resurser. Även om befolkningens egenberedskap och frivilliga resurser behandlas, är det möjligt att aspekter som rör social sammanhållning, lokalt ledarskap, informella nätverk och befolkningens egen anpassningsförmåga endast delvis fångas i underlagen.

I ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” konstaterades också att lärdomarna inte hade prövats utifrån kostnaderna för eventuella åtgärder, och inte heller prioriterats mot varandra. Likaså saknades i flera delar jämförelser mellan ukrainska förhållanden och det svenska civila försvaret, varför det inte var givet att alla lärdomar borde omsättas. Att vissa lärdomar ännu inte har omsatts är därför naturligt eftersom lärdomarnas relevans måste värderas mot svenska förhållanden.

Varierande grad av omhändertagande

I rapporten görs ingen systematisk värdering av beredskapssystemets omhändertagande av identifierade lärdomar, men några övergripande reflektioner kan ändå göras. Omhändertagandet av erfarenheter och lärdomar från Ukraina har i stor utsträckning skett genom fördjupad kunskapsuppbyggnad, förstärkt samverkan och utvecklad planering. På flera områden pågår fortfarande ett arbete med att omsätta sådana förberedelser till fullt utvecklad och långsiktigt uthållig förmåga.

Genomgången visar att i beredskapssektorer och viktiga samhällsfunktioner där berörda myndigheter har tagit initiativ till nya kunskapsuppbyggande studier och etablerat kontakter med sina ukrainska motsvarigheter för fördjupat erfarenhetsutbyte, finns det oftast ett mer aktivt omhändertagande av erfarenheter och lärdomar från Ukraina. Det finns därtill skillnader mellan beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer som har börjat omhänderta identifierade lärdomar, de som har påbörjat ett arbete men ännu inte fördjupat det samt de som fortfarande har lärdomar kvar att omhänderta och fördjupa.

Genomgången visar också att omhändertagandet generellt tycks vara tydligast inom områden där lärdomarna kunnat omsättas till konkreta investeringar, organisatoriska förändringar eller tydligt definierade förmågor. Detta gäller exempelvis beredskapslagring, reparationsförmåga, robusta elektroniska kommunikationer, energiförsörjning och sjukvårdsberedskap. Lärdomarna från Ukraina har inom dessa områden bidragit till att ge ökad tyngd åt redan identifierade behov och har i flera fall fungerat som ett underlag för att prioritera åtgärder.

De lärdomar som i lägst grad bedöms vara omhändertagna är sådana som kräver förändrade regelverk, nya ansvarsförhållanden eller omfattande samverkan mellan många aktörer. Detta gäller exempelvis frågor som avser informationsdelning, verksamhet under ockupation och vissa aspekter av personalförsörjning. Genomgången indikerar därmed att det svenska beredskapssystemet generellt har haft lättare att omsätta lärdomar som kan uttryckas i konkreta förmågor än lärdomar som berör styrning och ansvarsförhållanden.

Nato-medlemskapet skapar nya förutsättningar

När ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” publicerades hade Sverige varit medlem i Nato i mindre än tre månader. Huvuddelen av intervjuer, inhämtning av andra källor samt textproduktion genomfördes innan Sverige var medlem. Det saknades därför ingående resonemang om hur Nato-perspektivet kunde inkorporeras i lärdomar för det svenska civila försvaret utifrån kriget i Ukraina. Av inkomna underlag har Myndigheten för civilt försvar inte heller utläst att nyare lärdomar som har dragits har belysts utifrån den förändring som det innebär att vara allierad i Nato.

”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”[128] framhåller att det framförallt är tre delar där Sverige behöver tänka och agera annorlunda som allierad: försvaret av Natos yttre gräns istället för enbart svenskt territorium, förmågan att kunna verka här och nu för att agera avskräckande redan i fredstid samt Sveriges roll och uppgift som baserings- och transiteringsområde. Dessa tre delar återspeglas av naturliga skäl i liten utsträckning i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”, eftersom Ukraina är en frontstat till Ryssland, som inte är medlem i Nato. Perspektivet avskräckning var dessutom delvis överspelat i och med att rapporten studerade Ukraina efter den fullskaliga ryska invasionen.

En viktig iakttagelse vid en jämförelse mellan ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” och ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030” är att de flesta lärdomarna i den förstnämnda rapporten är fortsatt relevanta för Sverige trots att Sveriges säkerhetspolitiska situation skiljer sig från Ukrainas. Samtidigt finns det framöver skäl att nyansera vissa av lärdomarna utifrån att Sverige numera planerar som Natoallierad snarare än utifrån det traditionella invasionsförsvaret.

Flera av de erfarenheter som redovisas i rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret”, härrör från Ukrainas roll som frontstat till Ryssland i ett storskaligt krig på landets eget territorium. Det gäller exempelvis förekomsten av många internflyktingar, verksamhet nära frontlinjen och i några fall frågor kopplade till ockupation. Dessa erfarenheter är inte irrelevanta för svensk planering, men de behöver i vissa fall tolkas i ett bredare sammanhang. Erfarenheter kring internflyktingar bör exempelvis inte enbart ses som en fråga om stora förflyttningar inom Sverige, utan mer generellt som en fråga om hur Sverige ska hantera omfattande befolkningsrörelser. Som Natoallierad kan Sverige behöva hantera mottagande av evakuerade, allierad personal eller andra gränsöverskridande befolkningsrörelser.

På motsvarande sätt bygger flera observationer i ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” på hur ukrainska myndigheter och samhällsviktiga verksamheter fortsatt har bedrivit verksamhet nära fronten. För svensk del är de mest relevanta lärdomarna kanske inte hur samhällsviktig verksamhet

---

Not 128. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar (2026). ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”. FM2025-19772:3, MCF0048, 978-91-7927-709-3.

upprätthålls i direkt anslutning till stridsområdet, utan hur viktiga samhällsfunktioner kan fungera under långvarig fjärrbekämpning, cyberangrepp, sabotage och återkommande angrepp mot kritisk infrastruktur. Erfarenheten att viktiga samhällsfunktioner måste fungera trots omfattande störningar är alltså fortsatt giltig, även om verksamhetsmiljön kan förväntas skilja sig åt.

Samtidigt finns det flera lärdomar som snarare blivit ännu mer relevanta genom Sveriges medlemskap i Nato. Detta gäller bland annat mottagande av internationellt stöd, logistik, transporter, försörjningsberedskap, informationsdelning, civil-militär samverkan och skydd av kritisk infrastruktur. Dessa områden får ökad betydelse eftersom Sverige inte bara ska upprätthålla egna viktiga samhällsfunktioner utan också kunna fungera som baserings- och transiteringsområde för allierade styrkor. Många av de erfarenheter som Ukraina har dragit kring logistik, samordning och uthållighet är därför direkt användbara även om den strategiska situationen skiljer sig åt.

Slutsatsen är därför inte att ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” eller de nya lärdomar som beredskapsmyndigheterna har dragit sedan dess innehåller lärdomar som blivit överspelade. Snarare är de flesta lärdomarna fortfarande relevanta, men vissa behöver tolkas utifrån ett Nato-perspektiv.

Ett systemperspektiv framträder

Erfarenheterna från Ukraina har tydliggjort vikten av att utveckla förmågor som spänner över flera beredskapssektorer och samhällsområden. Många av de åtgärder som redovisas syftar därför till att stärka samordning, informationsutbyte och ömsesidiga beroenden mellan aktörer snarare än enskilda verksamheter.

Lärdomarna rör inte enskilda beredskapssektorer, utan beroenden mellan olika delar av samhället. Exempelvis påverkar befolkningsrörelser förutsättningarna för försörjningsberedskap, vård och omsorg, utbildning och mottagande. På motsvarande sätt är tillgången till digital identifiering och informationsdelning en förutsättning för att både offentliga tjänster och samverkan mellan aktörer ska fungera under störda förhållanden. Erfarenheterna från Ukraina har därför bidragit till att sätta ljuset på samordning, informationsutbyte och gemensam planering över sektorsgränser. De åtgärder som redovisas visar sammantaget på en utveckling där förmågan att hantera beroenden mellan olika samhällsfunktioner ges en allt större betydelse i arbetet med att stärka det civila försvaret.

Former för fortsatt lärande

Myndigheten för civilt försvar samordnar ett frivilligt erfarenhetsnätverk som utgör en plattform för myndigheter att dela kunskap och bidra till ett systematiskt lärande. Myndigheten samordnar även resor och erfarenhetsutbyten med Ukraina. Många andra myndigheter bedriver också ett aktivt eget arbete med erfarenhetsinhämtning genom analyser, studiebesök, erfarenhetsutbyten och kontakter med ukrainska aktörer. Inom vissa områden har regeringen även gett särskilda uppdrag med tydlig koppling till erfarenheter från Ukraina, vilket har

bidragit till ett fördjupat arbete. Samtidigt visar sammanställningen att lärande från Ukraina inte enbart sker inom ramen för särskilda uppdrag, utan även kan integreras i ordinarie utvecklingsarbete, planering och uppföljning. Erfarenheter från Ukraina förefaller i allt större utsträckning utgöra en del av det löpande kunskapsunderlaget för utvecklingen av det civila försvaret.

Det framträder en bild av att lärande sker genom två huvudsakliga angreppssätt. Det ena är mer verksamhetsnära och flexibelt, där exempelvis resor till Ukraina ger observationer och insikter som direkt kan omhändertas och omsättas i den egna verksamheten eller ansvarsområdet. Det andra är mer strategiskt och inriktat på styrningen och utvecklingen av systemet som helhet. Här utgör erfarenheterna från Ukraina ett kunskapsunderlag för mer övergripande vägval och prioriteringar, snarare än att omsättas genom enskilda konkreta åtgärder.

Det är viktigt att hålla fast vid båda dessa arbetssätt. Erfarenheterna från Ukraina visar att arbetet med att identifiera, analysera och omhänderta lärdomar behöver vara en kontinuerlig process som både omhändertas flexibelt genom ständiga förbättringar i verksamheten och genom styrning i enlighet med den årliga budgetprocessen eller de fleråriga försvarsbesluten. I takt med att kriget fortgår, nya erfarenheter tillkommer och tekniken utvecklas, kan det finnas skäl att även fortsättningsvis uppmuntra och underlätta ett systematiskt lärande för utvecklingen av det civila försvaret. Behovet av erfarenhetsinhämtning och lärande kommer sannolikt att kvarstå under överskådlig tid.

Kriget, och därmed lärdomarna, utvecklas

Erfarenheterna från Ukraina är inte statiska. När rapporten ”Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret” redovisades hade Ukraina varit utsatt för storskalig invasion i drygt två år. Merparten underlag som låg till grund för rapporten hade samlats in cirka ett och ett halvt år in i kriget.

Vid tidpunkten för denna redovisning har kriget pågått i över fyra och ett halvt år. Därmed har fokus successivt förskjutits från frågor om omställning och initial uthållighet till frågor om långsiktig uthållighet, återhämtning, långsiktig kompetensförsörjning och förmågan att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner under mycket lång tid.

Samtidigt innebär Sveriges roll som Natoallierad att Ukraina inte nödvändigtvis är den enda eller alltid den mest relevanta jämförelsepunkten för alla delar av det civila försvaret. För vissa frågor kan erfarenheter från länder som inte själva utgör frontstat, men som fungerar som mottagnings-, baserings- och transiteringsområde för stöd till Ukraina, vara minst lika relevanta. Polen är här ett tydligt exempel.

Minst lika viktigt som att omhänderta tidigare identifierade lärdomar är därför att fortsatt följa utvecklingen och identifiera nya lärdomar. Detta gäller såväl de erfarenheter som Ukrainas långvariga motståndskraft fortsätter att bidra till som erfarenheter från länder vars roll i flera avseenden ligger närmare de uppgifter Sverige kan förväntas ställas inför som medlem i Nato.

Myndigheten
för civilt försvar