



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

RAPPORT

Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret

Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325

Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för strategisk analys och utvärdering

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2381 – juli 2024

ISBN: 978-91-7927-513-6

Förord

Ett storskaligt krig pågår idag i Europa. Det finns en påtaglig risk för att den säkerhetspolitiska utvecklingen fortsätter att försämrats. Den ryska aggressionen mot Ukraina har pågått i mer än tio år och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är inne på sitt tredje år. Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Eskalationsrisken kvarstår.

Detta slår Försvarsberedningen fast i sin rapport *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* från april i år. I december 2023 presenterade Försvarsberedningen sin delrapport om inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, *Kraftsamling*. I april 2024 lämnade MSB till regeringen en samlad bedömning av genomförbarhet och konsekvenser av förslagen i *Kraftsamling*, med beaktande av MSB:s förslag på åtgärder för det civila försvaret i rapporten *Framåtanda* från oktober 2023. Dessa rapporter behöver läsas tillsammans med MSB:s bedömning av det civila försvarets förmåga 2024, där MSB uppmärksammar allvarliga brister i relation till målet för det civila försvaret. Samtliga uppdrag speglar den intensiva uppbyggnaden av det civila försvaret.

Med den här rapporten slutrapporterar MSB uppdraget från regeringen om att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i det civila försvaret. Syftet är inte att uppskatta kostnader eller prioritera mellan olika åtgärder inom Sveriges civila försvar. Men det är tydligt att lärdomarna från Ukraina i stort bekräftar de antaganden som har gjorts i den pågående planeringen och utvecklingen av det civila försvaret. Samtidigt lyfter MSB fram ett antal lärdomar som myndigheten ser som särskilt viktiga att arbeta vidare med framåt.

Arbetet med detta och övriga nämnda regeringsuppdrag har inneburit en tät samverkan mellan MSB, beredskapssektorerna, civilområdena och övriga beredskapsmyndigheter. Under kommande försvarsbeslutsperiod kommer vi att fortsätta detta samarbete för att tillsammans omhänderta de åtgärder som krävs. I detta arbete ingår ett fortsatt lärande från kriget i Ukraina.

Även om antalet djuplodande analyser av erfarenheter och lärdomar från Ukraina blir allt fler, så saknas det fortfarande inom många områden. Likaså saknas ofta jämförelser mellan ukrainska förhållanden och det svenska civila försvaret. Det är därför bra att aktörerna har påbörjat kunskapsinhämtning för att kunna dra mer skarpa slutsatser med bäring på den egna verksamheten. Myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, civilsamhälle och forskare har alla en roll att spela i detta.

Stockholm, 2024-06-07

Charlotte Petri Gornitzka

Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Om uppdraget och redovisningen	9
Uppdraget från regeringen	9
Avgränsningar och fokus för redovisningen	10
Redovisningen i ett bredare sammanhang	12
Läsanvisning	13
2. Metod	14
Definitioner av begrepp	14
Totalförsvaret och civilt försvar	14
Kriget i Ukraina	14
Erfarenheter och lärdomar	15
Tillvägagångssätt och underlag	16
3. Likheter och skillnader mellan Sverige och Ukraina	18
Geografi och befolkning	18
Ekonomi och samhälle	19
Säkerhetspolitik och internationella relationer	20
Digitaliseringsgrad	21
4. Värna civilbefolkningen	22
Skydd av civilbefolkningen	22
Erfarenheter	23
Lärdomar	27
Risk- och kriskommunikation	29
Erfarenheter	29
Lärdomar	31
Migration	32
Erfarenheter	32
Lärdomar	33
Särskilt sårbara grupper	34
Erfarenheter	34
Lärdomar	36
Psykisk ohälsa	37
Erfarenheter	37
Lärdomar	38
Begravningsverksamhet	38
Erfarenheter	38
Lärdomar	39
Nödvatten, nödbespisning och sanitet	39
Erfarenheter	39
Lärdomar	41
Mottagande av internationellt civilt stöd	41
Erfarenheter	42
Lärdomar	45

5. Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning	49
Förberedelser och planering	50
Erfarenheter	50
Lärdomar	52
Omställning	53
Erfarenheter	54
Lärdomar	58
Försörjningsberedskap	59
Erfarenheter	59
Lärdomar	61
Reparationsberedskap	62
Erfarenheter	63
Lärdomar	65
Samverkan och ledning	66
Erfarenheter	66
Lärdomar	68
Personalförsörjning	69
Erfarenheter	70
Lärdomar	72
Cyber- och informationssäkerhet	73
Erfarenheter	74
Lärdomar	75
6. Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld	77
Erfarenheter	77
Lärdomar	78
7. Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan	79
Strategisk kommunikation	80
Erfarenheter	80
Lärdomar	81
Identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan	82
Erfarenheter	82
Lärdomar	84
Försvarsvilja	85
Erfarenheter	85
Lärdomar	86
Skydd av kulturarvet	87
Erfarenheter	87
Lärdomar	89

8. MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina	91
Erfarenheter	92
Logistik- och materielstöd	92
Utsända experter i Ukraina	93
Tillfälliga nödbostäder	95
Medicinska evakueringar	96
Lärdomar	98
9. Slutsatser	100
Övergripande lärdomar	100
Lärdomar från Ukraina bekräftar antaganden som redan har gjorts i det svenska civila försvaret	101
Utgå inte ifrån att civilbefolkning och civil infrastruktur är fredade i krig	101
Tidiga förberedelser och planering ger motståndskraft	102
Det civila försvaret förutsätter ett samhälle med både omställningsförmåga och uthållighet	103
Rekommendationer	105
Efter regeringsuppdraget	111

Sammanfattning

I denna rapport redovisas en stor mängd erfarenheter sorterade utifrån målet för det civila försvaret och de delar av målet som omfattar att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, att bidra till det militära försvarets förmåga samt att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan. Därtill innehåller rapporten erfarenheter från MSB:s insatsverksamhet i Ukraina och lärdomar för insatsverksamheten i stort.

Erfarenheterna rör allt från omfattande spontanevakueringar i inledningen av kriget och utmaningar i strategisk kommunikation under olika skeden, till hur Ukrainas beredskapslager och kritiska infrastruktur har förstärkts med fysiskt skydd eller hur Ukraina framgångsrikt har satsat på innovativa lösningar, inte minst genom att använda kommersiell teknik och befintliga tjänster på ett nytt sätt. Samtidigt som Ukraina har kunnat uppnå en god reparationsberedskap bland annat genom att *inte* förlita sig på nya lösningar eller ny teknik utan istället har sparat avlagda komponenter vid reparation och modernisering. Att Ukraina har kvar äldre typer av diesellok, ellok och ånglok som strategisk reserv har också bidragit till landets omställning och uthållighet.

Erfarenheterna är också av olika detaljeringsgrad, där exempelvis vissa erfarenheter ger information om att inkommande internationellt stöd inom minhantering inte varit standardiserad och därmed skapat utmaningar i det praktiska arbetet i fält, medan andra erfarenheter belyser övergripande utmaningar med det regionala ansvaret för sjukvård i Sverige i samband med medicinska evakueringar från Ukraina eller svårigheten i att beräkna flyktingströmmar och därmed värdet av att ha flexibla insatslösningar som medger en omfallsplanering för de nödbostäder som MSB skickat till Ukraina.

Givet antalet och bredden av erfarenheter, är även lärdomarna många till antalet och ibland av mycket olika karaktär. Således är rapporten svår att sammanfatta och den kan med fördel användas som ett översiktligt uppslagsverk, där läsaren kan välja vilka kapitel eller avsnitt den vill fokusera på utifrån behov i den egna verksamheten. För att få en bred uppfattning om hur Ukrainas civila försvar har prövats under Rysslands fullskaliga invasionskrig samt olika lärdomar för svensk del krävs dock en läsning av hela rapporten.

Rapporten redovisar hur erfarenheter från Ukraina kan ge lärdomar för det svenska civila försvaret, oaktat om detta bekräftar pågående planering, redan föreslagna åtgärder eller pekar på ytterligare åtgärder. En iakttagelse för svensk räkning är dock att de lärdomar som har dragits i denna rapport, i stort bekräftar de antaganden som redan har gjorts i uppbyggnaden av det svenska civila försvaret och/eller som har redovisats i olika regeringsuppdrag avseende prioriterade åtgärder för det civila försvaret.

I uppdragets delredovisning drogs slutsatsen att Ukrainas civila försvar på många sätt har präglats av snabbhet, flexibilitet och samverkan. Denna slutsats kvarstår, även om bilden nu nyanseras ytterligare. Allt har inte skett snabbt och flexibelt och det finns exempel på tillfällen då mer samverkan hade varit önskvärd. Några generella lärdomar som kan vara särskilt viktiga att uppmärksamma för det svenska civila försvaret är: 1) Utgå inte ifrån att civilbefolkning och civil infrastruktur är fredade i krig 2) Tidiga förberedelser och planering ger motståndskraft i krig, och 3) Det civila försvaret förutsätter ett samhälle med både omställningsförmåga och uthållighet.

Utöver dessa lärdomar, lyfter MSB i kapitel 9 Slutsatser fram ett antal rekommendationer som myndigheten i ljuset av nuvarande svensk beredskapsplanering bedömer vara särskilt viktiga att arbeta vidare med. Det handlar om frågor där antingen ansvarsfördelning eller finansieringsformer i Sverige är oklara, eller där de av andra anledningar bör få en mer central roll i den svenska beredskapsplaneringen.

Rapporten bör ses som en del i ett kontinuerligt arbete, där värdet av att fortsätta inhämta erfarenheter inte avtar förrän långt efter att kriget är över. Enskilda beredskapssektorer eller beredskapsområden behandlas inte heller uttömmande i rapporten, så mer djupgående analyser inom dessa kommer myndigheterna själva att behöva genomföra. Flera har redan kommit långt i detta arbete.

I och med det svenska medlemskapet i Nato förändras förutsättningarna för hur Sverige ska bedriva sitt totalförsvar. Det är inte osannolikt att samarbeten med olika grannländer kommer att bli framträdande. I så fall kan erfarenheter som berör kanalisering av det internationella stödet genom Ukrainas grannländer bli särskilt viktiga för Sverige. I rapporten redogörs för flera viktiga lärdomar i detta avseende, men det finns anledning att fortsätta att fördjupa kunskapen framöver.

Det finns också andra sektorsövergripande områden som med fördel kan studeras ytterligare, såsom egenberedskap, författningsberedskap, styrning och ledning, privat-offentlig samverkan, civilsamhällets involvering, nyttjande av spontanfrivilliga, rättskedjans hantering av krigsförbrytelser under pågående krig samt samverkan mellan nationella, regionala och lokala nivåer. Det kan också vara intressant att studera vidare hur försvarsviljan förändras över tid.

I detta arbete är det viktigt att komma ihåg att det finns betydande skillnader mellan Ukraina och Sverige, vilket gör att de ukrainska erfarenheterna inte alltid kan omsättas till relevanta lärdomar för det svenska civila försvaret.

Avslutningsvis spelar det svenska civila stödet till Ukraina en viktig roll i att planera och öva det svenska civila försvaret. Det civila stödet hjälper inte bara Ukraina, utan ger också möjlighet till ett lärande som kan födas in direkt i utvecklingen av det svenska civila försvaret.

1. Om uppdraget och redovisningen

Uppdraget från regeringen

Regeringen gav den 13 juli 2023 i uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tillvaratas i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.¹ MSB ska enligt uppdraget lämna en delredovisning till Regeringskansliet senast den 6 november 2023, och en slutredovisning senast den 7 juni 2024. Det här är uppdragets slutredovisning.

I uppdraget till MSB anges också att myndigheten ska samverka med relevanta svenska myndigheter. MSB har därför samverkat med Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV), som fått motsvarande uppdrag inom sina respektive verksamhetsområden.² Samverkan har även skett genom att inhämta information från civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor samt Riksantikvarieämbetet (se avsnittet Tillvägagångssätt och underlag). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) har också bidragit i inhämtningen av underlag.

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

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

Avgränsningar och fokus för redovisningen

För att svara upp mot uppdragets formulering om att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret, innehåller redovisningen två huvudsakliga delar.

Redovisningens första del handlar om den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret. Denna del är indelad i fyra kapitel, som alla redogör för erfarenheter och lärdomar från Ukraina sorterat efter målet för det civila försvaret, med särskilt fokus på nedanstående delar i målet.

- ”Värna civilbefolkningen”,
- ”Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna” och ”upprätthålla en nödvändig försörjning” (vilka återfinns i samma kapitel eftersom de i stor utsträckning överlappar varandra),
- ”Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld”,
- ”Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan”.

Eftersom uppdraget specifikt efterfrågar utvecklingen av det civila försvaret har de delar av målet som berör krisberedskap respektive internationella fredsfrämjande och humanitära insatser avgränsats bort. I Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*³ ges förslag på att omformulera delar av målet för det civila försvaret, bland annat som en anpassning till Sveriges medlemskap i Nato, men innehållet är i stor utsträckning detsamma.⁴

Den tvärssektoriella ansatsen i målet för det civila försvaret innebär att enskilda beredskapssektorer inte behandlas uttömmande. Analyser som går på djupet inom enskilda sektorer och områden kommer därför myndigheterna själva att behöva genomföra. Flera har redan kommit långt, medan andra har en bit kvar.

Det bör påpekas att även om redovisningen följer uppdelningen av delarna i målet för det civila försvaret, är dessa i praktiken ofta beroende av varandra. I en krigssituation händer mycket parallellt och det civila försvaret ska kunna säkerställa alla delar samtidigt.

Redovisningens andra del handlar om MSB:s stödjande verksamhet till Ukraina, det vill säga det stöd till Ukraina som sker genom MSB:s insatsverksamhet. Detta 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 MSB levererat stöd till både Ukraina och andra berörda länder, utifrån de behov som uttryckts. Lärdomarna gäller inte bara hur MSB kan stödja specifikt Ukraina, utan överhuvudtaget MSB:s arbete med att

3. Försvarsberedningen (2023). *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

4. Försvarsberedningen formulerar det på följande sätt: ”[...] målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att: säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna; inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga; skydda civilbefolkningen; upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar”, *Kraftsamling* (Ds 2023:34).

ge internationellt stöd. Genom MSB:s insatsverksamhet i Ukraina har också lärdomar kunnat dras gällande möjlig behovsbild i händelse av krig i Sverige samt vilket internationellt stöd Sverige skulle kunna förväntas efterfråga och ta emot. MSB:s insatsverksamhet har också gett lärdomar som berör Sveriges möjliga roll ifall ett angränsande land till Sverige skulle drabbas av krig.

Natomedlemskapet kommer att påverka hur Sverige utvecklar det civila försvaret. Medlemskapet innebär att nya uppgifter ska kunna lösas bland annat vad gäller det civila försvarets stöd till militära Natooperationer på svenskt territorium. Vårdlandsstöd inom det civila försvaret väntas innebära två mycket krävande uppgifter att klara av parallellt. Humanitärt och annat civilt stöd ska kunna tas emot för att skydda civilbefolkningen och samhällets funktionalitet.

Försvarsmakten ska samtidigt kunna få ett effektivt civilt stöd när militärt internationellt stöd tas emot i Sverige. Dessutom behöver förmågan till vårdlandsstöd kunna innefatta transit av humanitärt, civilt och militärt stöd till angränsande länder. Natos nya regionala planering kommer behöva en civil motsvarighet eftersom det civila och det militära försvaret är ömsesidigt beroende inom totalförsvaret. Detta skulle exempelvis kunna innebära såväl en nordisk som en nordisk-baltisk samplanering. Sverige avgör själv till vilken grad Natos mål⁵ och riktlinjer för resiliens ska integreras i existerande nationella målsättningar och processer men de kommer behöva beaktas i den fortsatta utvecklingen.

Eftersom Sveriges existerande beredskapsstruktur och mål för det civila försvaret fångar många av de mål och riktlinjer för den civila beredskapen som Nato vill att medlemsstaterna genomför, täcker redovisningen de flesta av dem. Däremot diskuterar redovisningen inte ingående hur Nato-perspektivet kan inkorporeras i lärdomar för det svenska civila försvaret utifrån kriget i Ukraina. Natomedlemskapet befinner sig fortfarande i ett alltför tidigt skede för att en sådan diskussion ska vara givande, och Nato nämns heller inte i uppdraget från regeringen.

Redovisningen är inte avsedd att återge kriget i dess helhet, varken kronologiskt eller som en fullständig redogörelse av de skador Ukraina lidit.

5. Natos seven baseline requirements är: Assured continuity of government and critical government services; Resilient energy supplies; Ability to deal effectively with the uncontrolled movement of people; Resilient food and water resources; Ability to deal with mass casualties and disruptive health crises; Resilient civil communications systems; och Resilient transport systems.

Redovisningen i ett bredare sammanhang

Det ingår i MSB:s instruktion att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar.⁶ Detta arbete pågår kontinuerligt. Därtill får myndigheten särskilda uppdrag från regeringen för att bidra till utvecklingen av det civila försvaret. Den här redovisningen ska ses som en del av detta större arbete, som tillsammans bildar underlag till utveckling av politik och offentlig förvaltning för att stärka det civila försvaret.

Syftet med denna redovisning är inte att uppskatta kostnader eller prioritera mellan olika åtgärder inom det civila försvaret, då det gjorts i andra uppdrag ställda till MSB. Istället handlar det om att redovisa hur erfarenheter från Ukraina kan ge lärdomar för det svenska civila försvaret, oaktat om det bekräftar pågående planering, redan föreslagna åtgärder eller pekar på ytterligare åtgärder som kan stärka det civila försvaret. Några exempel på MSB-rapporter som rör utvecklingen av det svenska civila försvaret är *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling"*⁷, *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*⁸, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*⁹, de årliga bedömningarna av det civila försvarets förmåga¹⁰ samt *Krigets krav, en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*¹¹ som genomfördes tillsammans med Försvarsmakten. I samtliga nämns erfarenheter från kriget i Ukraina. MSB har även gett ut två rapporter som mer specifikt studerar erfarenheter från Ukraina: *När kriget kom nära – årsrapport it-incidentrapportering 2022*¹² och *Building resilience for the future – lessons from Ukraine*.¹³ Slutredovisningen ska ses som kompletterande till dessa övriga rapporter. Därtill utgör MSB:s delredovisning av detta regeringsuppdrag, *Erfarenheter från Ukraina: Initiala lärdomar för det civila försvaret*¹⁴, en helhet tillsammans med denna rapport.

Eftersom Försvarsmakten och FMV har fått regeringsuppdrag motsvarande MSB:s, kan de tre myndigheternas redovisningar tillsammans visa på lärdomar som spänner över en bredd av områden inom såväl det civila som det militära försvaret.

6. 1§, Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

7. MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997) 2024.

8. MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000) 2023.

9. MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) 2022.

10. MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Ju2020/04658 (delvis)) 2022, 2023, 2024.

11. MSB och Försvarsmaktens redovisning av regeringsuppdrag (Fö2021/01328) 2023.

12. MSB (2023). *När kriget kom nära - Årsrapport it-incidentrapportering 2022*. ISBN: 978-91-7927-371-2.

13. MSB (2023). *Building resilience for the future – lessons from Ukraine*. ISBN: 978-91-7927-424-5.

14. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina - Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.

Läsanvisning

I kapitel 1 beskrivs uppdraget från regeringen. I detta kapitel redogörs även för hur MSB avgränsat arbetet med redovisningen samt dess fokus. I kapitel 2 beskrivs metod och underlag. Nyckelbegrepp som erfarenhet och lärdom definieras. I kapitlet redogörs även för vilka underlag som använts och hur MSB gått tillväga för att samla in underlag. I kapitel 3 lyfts skillnader och likheter mellan Sverige och Ukraina. I kapitel 4 – 7 redovisas erfarenheter och lärdomar som skulle kunna tas tillvara i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret. I dessa kapitel lyfts i tur och ordning: Värna civilbefolkningen (kapitel 4), Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, (kapitel 5), Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld (kapitel 6), samt Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan (kapitel 7). I kapitel 8 redovisas de lärdomar som dragits utifrån MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina. I det avslutande kapitel 9 presenteras övergripande slutsatser från de föregående kapitlen samt ett antal rekommendationer.

Kapitel 4-8 inleds alla med en sammanfattning i punktform av erfarenheter från Ukraina som MSB särskilt vill lyfta fram. Därefter redogörs mer utförligt i löptext för erfarenheter och lärdomar. Resonemangen kring lärdomarna i rapporten bekräftar i många fall redan identifierade utmaningar och sårbarheter som uppstår i ett samhälle utsatt för krig. Därmed bekräftar lärdomarna också flera antaganden som redan har gjorts i den pågående planeringen och uppbyggnaden av det svenska civila försvaret.

Som nämns ovan, utgör denna slutrapport en helhet tillsammans med delredovisningen från den 6 november 2023, vilken fokuserade på sex områden: räddningstjänstens verksamhet och skyddet av civila, reparationsberedskap, cyber- och informationssäkerhet, försvarsvilja, kommunikation med befolkningen och omvärlden samt värdlandsstöd. Merparten lärdomar i delredovisningen återkommer eller nyanseras i denna rapport men de erfarenheter som beskrevs i delredovisningen återges inte närmare här, varför dessa kräver separat läsning.

Slutligen är detta en omfattande rapport som spänner över hela det civila försvaret, utan att gå in på djupet i olika delar. Rapporten kan användas som ett översiktligt uppslagsverk där läsaren kan välja vilka kapitel eller avsnitt den vill fokusera på. Utifrån de erfarenheter och lärdomar som redovisas i dessa olika kapitel eller avsnitt, kan läsaren få uppslag kring behov av fortsatt arbete inom den egna verksamheten. För att få en bred uppfattning om hur Ukrainas civila försvar prövats under Rysslands fullskaliga invasionskrig samt olika lärdomar för svensk del krävs dock en läsning av hela rapporten.

2. Metod

Detta kapitel redogör för uppdragets metod. Definitioner av centrala begrepp såsom civilt försvar, erfarenheter och lärdomar redovisas, liksom tillvägagångssätt och underlag.

Definitioner av begrepp

Totalförsvar och civilt försvar

Enligt lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar i fred den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med civilt försvar avser MSB i denna redovisning den civila verksamhet som behövs för att förbereda ett land för krig. Den definitionen fungerar även för att studera Ukraina, trots att landet inte använder benämningen civilt försvar och inte heller har organiserat sitt försvar på samma sätt som Sverige. I redovisningen används för läsbarhetens skull uttrycket ”Ukrainas civila försvar”, även om en mer korrekt beskrivning egentligen är ”den civila verksamhet som Ukraina bedriver under kriget, och som i en svensk kontext motsvaras av det civila försvaret”.

Kriget i Ukraina

Med kriget i Ukraina avses i redovisningen de krigshandlingar som Ryssland inledde mot Ukraina i februari 2014, vilka sedan eskalerade till ett fullskaligt invasionskrig den 24 februari 2022. Fokus i redovisningen ligger på tiden efter att Ryssland inlett sitt fullskaliga invasionskrig, eftersom det främst är då som Ukrainas motsvarighet till Sveriges civila försvar prövats i stor skala. Det finns dock anledning att notera de satsningar som Ukraina gjort på sitt civila försvar mellan åren 2014 – 2022, då dessa bidragit till den motståndskraft som landet uppvisat, och det därför finns lärdomar att dra även av dessa satsningar. Det är också viktigt att komma ihåg att olika delar av Ukraina påverkats olika av kriget, varför det som gäller i en oblast¹⁵ inte nödvändigtvis gäller i en annan.

15. Ett administrativt område, vilket i viss mån motsvarar ett län eller en region.

Erfarenheter och lärdomar

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

Erfarenheter härleds ur händelser, upplevelser eller förlopp som har dokumenterats på ett sätt som möjliggör systematisk analys, som i sin tur ligger till grund för att dra lärdomar. Eriksson m.fl. beskriver begreppet erfarenhet som ”en eller flera observationer och ett analyserat resultat i form av en lärdom”¹⁶. Generellt kan en erfarenhet beskrivas som ”hur man gjorde, varför man gjorde det och vilka förutsättningar som krävdes för att göra så”¹⁷. Redovisningen baseras således på ett antal observationer som analyseras, vilket i sin tur leder till att lärdomar kan dras.

För att precisera utgörs en erfarenhet i den här redovisningen av en observation av ett problem som Ukraina råkat ut för på grund av kriget, och hur Ukraina har försökt att lösa det aktuella problemet. Erfarenheten analyseras sedan och en lärdom kan identifieras. Erfarenheten svarar på frågan om vad som hände, medan lärdomen svarar på frågan om vad vi lärde oss. Erfarenheten befinner sig ofta på en relativt detaljerad faktanära nivå, medan lärdomen snarare ligger på en mer aggregerad policynära nivå.

16. FOI (2023) *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*.

17. Ibid. Jämför med Försvarmaktens ”*Handbok erfarenhetshantering*” (H ERF 2017).

Tillvägagångssätt och underlag

För att kunna besvara frågan om vad som hänt (erfarenheterna), och vad vi kan lära oss av det som hänt (lärdomarna) ställdes nedan frågor till källmaterialet. Genom de två första identifieras erfarenheterna och genom den tredje lärdomarna.

1. Vilka problem kan observeras som en följd av kriget?
2. Hur har Ukraina (eller den Ukraina-stödjande verksamheten) försökt att lösa de observerade problemen?
3. Vilken lärdom kan dras baserat på en analys av erfarenheterna, det vill säga av svaren på fråga 1–2?

Källorna består av ett omfattande primär- och sekundärmaterial. Sekundärmaterial har bland annat utgjorts av offentligt tryck, myndighetsrapporter, medierapportering och forskningspublikationer. Detta material har bearbetats av MSB och FOI. FOI har bistått uppdraget genom att sammanställa ett underlag om flertalet beredskapssektorer. Primärmaterial består av intervjuer som genomförts dels i Sverige över telefon eller genom personliga möten, dels genom tre intervjuer. Två av resorna var till Ukraina, där den första utfördes av FHS på uppdrag av MSB och den andra av MSB. I Ukraina intervjuades bland annat representanter för ambulanssjukvård, räddningstjänst, Röda Korset, ministerier, lärosäten samt lokala och regionala företrädare i olika delar av landet. Den tredje intervjuen var till EU-kommissionen i Bryssel och genomfördes av MSB. För att det inte ska gå att identifiera vem som har sagt vad, anges det i fotnoterna endast huruvida intervjun skett under MSB:s resa till Ukraina, om informationen finns i FHS intervjuunderlag eller om intervjun avser en person som arbetar vid EU-kommissionen. MSB har inte granskat FOI:s och FHS källor i deras underlagsrapporter, denna kvalitetssäkring har genomförts av FOI och FHS själva.

MSB har även inhämtat information från civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor samt Riksantikvarieämbetet, genom en skriftlig förfrågan om erfarenheter och lärdomar inom deras respektive sektorer och områden. För att särskilt diskutera möjliga lärdomar och sätt att ta tillvara lärdomar har även nio workshopar anordnats inom ramen för uppdraget, med olika aktörer, inklusive sektorsansvariga myndigheter, Försvarmakten, FOI, Folke Bernadotteakademin (FBA), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) och ett par kommuner. Därtill har MSB diskuterat slutsatser i olika fora där företrädare för beredskapsmyndigheter och länsstyrelser träffas. Datainsamlingen som ligger till grund för rapporten sträcker sig fram till mars 2024, med undantag från några siffror som uppdaterats strax innan datumet för slutredovisningen. Givet krigets skiftande karaktär kan därför vissa erfarenheter redan ha blivit delvis inaktuella.

De perspektiv som lyfts i kapitel 4–7, och som därmed utgår från kapitlens respektive del av målet för det civila försvaret, tar sin utgångspunkt i några av de aspekter som används i MSB:s bedömning av förmågan hos det civila försvaret¹⁸. Perspektiven utgår också från områden som lyfts i Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*¹⁹ samt utifrån intressanta infallsvinklar som framkommit under informationsinhämtningen. På så vis vilar redovisningen både på en deduktiv ansats, vad är intressant utifrån viktiga svenska perspektiv på det civila försvaret, och en induktiv ansats, vad är intressant utifrån vad ukrainarna och andra aktörer själva lyfter fram.

Oaktat det omfångsrika material som redovisningen baseras på bör det framhållas att tillgången på tillförlitliga källor är en utmaning eftersom Ukraina befinner sig i krig. Många källor kan därför antas vara av osäker karaktär. Det gäller även information som sprids genom etablerade aktörer, då dessa kan ha utsatts för informationspåverkan från Ryssland, Ukraina och/eller andra aktörer. I arbetet med att identifiera erfarenheter i det pågående kriget har det därför varit centralt med källkritik och ambitionen har varit att endast använda sig av betrodda avsändare. Samtidigt representerar flera av intervjupersonerna olika delar av Ukrainas civila försvar och det är inte otroligt att de fått instruktioner om att förmedla en viss bild. Intrycket är dock att intervjupersonerna generellt varit väldigt hjälpsamma med information, och inte har tvekat att dela såväl positiva som negativa erfarenheter. I många fall har en viss persons bild också kunnat bekräftas eller stärkas genom att andra berättat om liknande erfarenheter eller att annat publicerat material bekräftat bilden.

Allt som är av intresse berörs inte med samma omfattning i redovisningens underlag. Lämpligen kan dock den här redovisningen, trots att den slutredovisar uppdraget, ses som en del i ett kontinuerligt arbete med att fördjupa lärdomarna från Ukraina, snarare än en slutpunkt. Värdet av att fortsätta inhämta erfarenheter minskar troligen inte förrän långt efter kriget är över.

18. MSB (2024) *Samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret 2024*. Dnr: MSB 2023-06337.

19. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

3. Likheter och skillnader mellan Sverige och Ukraina

I detta kapitel jämförs Sverige och Ukraina inom några områden som påverkar förutsättningarna för ett civilt försvar. När erfarenheter ska omsättas till relevanta lärdomar för en svensk kontext är det viktigt att komma ihåg att det finns betydande skillnader mellan Ukraina och Sverige. En välfungerande lösning i Ukraina behöver därför inte nödvändigtvis falla väl ut i Sverige. Skillnaderna handlar till exempel om vilken typ av hot som försvaret bör planeras utifrån, om respektive samhälles egenart samt om organiseringen av totalförsvaret i de båda länderna.²⁰

Geografi och befolkning

Före kriget 2022 hade Ukraina en befolkning på ca 44 miljoner, drygt fyra gånger större än den svenska befolkningen. Urbaniseringsgraden i Ukraina ligger på ca 70 procent medan den i Sverige ligger på 88 procent.²¹ Före invasionen 2014 räknade sig närmare 20 procent av den ukrainska befolkningen som etniska ryssar och landet hade, bland annat som ett arv från sovjettiden, många kopplingar till Ryssland. Sverige har inte samma nära koppling till Ryssland som Ukraina haft, eller till någon annan potentiell angripare.

Ukraina är en tredjedel större än Sverige till ytan och är Europas näst största stat efter Ryssland. Ukraina ligger i den södra delen av östeuropeiska slätten och består därför till största delen av vidsträckta stäppmarker. Ukraina är grannland till det angripande Ryssland och dess allierade Belarus.

Sverige och Ryssland har ingen gemensam landgräns utan åtskiljs av Östersjön och av Nato-medlemmarna Finland och Norge. Kortaste avstånd mellan Ryssland och Sverige är ca 25 mil och ett anfall mot Sverige med trupp innebär därför en viss tidsmässig förvarning.

20. Se till exempel FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195. Samt FOI (2023) *Jämförbarhet och överförbarhet av erfarenheter från Ukraina avseende transportsektorn*.

21. FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195. Samt Världsbanken (2022) *Urban population (% of total population)*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=UA> Hämtad 2024-05-06.

Ekonomi och samhälle

Ukrainas jord hör till de bördigaste i världen och landet var 2022 en av världens största spannmålsexportörer och världens största när det gäller solrosolja. Landet producerar även mjölk och kött och är därför självförsörjande med livsmedel. Sverige producerar ungefär hälften av de livsmedel som konsumeras i landet och är därför beroende av transporter till Sverige från andra länder för att försörja befolkningen under krig.

Efter Sovjetunionens upplösning privatiserades stora delar av industrin, men privatiseringen av statsföretag gick trögt och utländska investeringar uteblev på grund av krångliga skattelagar, svårbegripliga regler och korruption i förvaltningen.²² Industrier som privatiserades hamnade i händerna på ett fåtal oligarker som kom att dominera näringslivet och påverka den politiska utvecklingen. Ukraina präglas även idag i stor utsträckning av detta.

Före 2014 hade Ukraina ett stort handelsutbyte med Ryssland och i vissa delar ett stort beroende av Ryssland, inte minst gällande gas, olja och elektricitet. Ukraina har fortfarande mycket tung industri och är precis som Sverige beroende av utrikeshandel. Redan innan 2022 rådde brist på yrkesutbildade arbetare, samtidigt som sysselsättningen i basindustrier under många år hade minskat och många högskoleutbildade gick utan jobb. Däremot har IT-branschen beskrivits som blomstrande och 2020 sysselsatte näringen fler än 200 000 personer.

Den ukrainska ekonomin är betydligt mindre än den svenska, med en BNP på 200 miljarder USD (4 836 USD per capita) som kan jämföras med 636 miljarder USD (61 028 USD per capita) för Sverige.²³ Detta påverkar motståndskraften i samhället då en svagare ekonomi ger sämre ekonomiska förutsättningar för att återställa exempelvis infrastruktur och annan samhällsviktig verksamhet under och efter ett angrepp.

Ukraina är ett land med den exekutiva makten samlad hos en president, med ett lagstiftande parlament och en regering som nomineras av presidenten och beslutas av parlamentet. Myndigheter är knutna till sina respektive departement, och ansvarig minister leder arbetet. Detta kan jämföras med det svenska systemet med en statsminister som utses av riksdagen och en regering som utövar den verkställande makten genom kollektiva beslut. Under regeringen finns självständiga myndigheter som utför regeringens uppdrag. Skillnaderna kan påverka förutsättningarna för att förankra, besluta och genomföra åtgärder.

Efter Sovjetunionens upplösning har Ukraina genomgått en övergång från ett centralstyrt auktoritärt system till demokrati. Ukraina är samtidigt enligt Transparency International det näst mest korrupta landet i Europa, efter Ryssland.²⁴ Det finns även skillnader i sociala förhållanden mellan Sverige och Ukraina. Ett exempel är att en större andel människor bor på landsbygden och försörjer sig på jordbruk (14 procent respektive 2 procent) i Ukraina jämfört med Sverige.²⁵

22. FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195.

23. Världsbanken, 2022 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=SE>.

24. Transparency International (2022). *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

25. Transparency International (2022). *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> samt World Bank, 2021a; World Bank, 2023.

Ett annat exempel är en större andel av generationsboenden eller nära beroenden mellan olika generationer i samma familj i Ukraina.²⁶ Dessa skillnader kan ställa olika krav på det civila försvaret i Ukraina respektive Sverige.

Inom enskilda sektorer finns stora skillnader mellan Sverige och Ukraina, såväl i deras roll som i deras utformning och funktion. Exempelvis bygger mycket av Ukrainas infrastruktur, som eldistribution och järnvägstransporter, på ett sovjetiskt arv när det gäller design, teknologi och funktionalitet.²⁷ Detta kan i sig skapa svårigheter för internationellt stöd från västländer som till exempel har andra standarder. Många verksamheter är mer personalintensiva än svenska motsvarigheter. Ett stort antal anställda inom järnväg och eldistribution har i flera fall möjliggjort snabb återställning efter ryska bombanfall.²⁸ Sammantaget innebär detta att även om en sektor på ytan kan se lik den motsvarande svenska, kan det krävas en betydande detaljkunskap om såväl det ukrainska som det svenska systemet för att kunna ställa rätt frågor, identifiera relevanta aspekter för jämförelse och dra för Sverige giltiga lärdomar.

Säkerhetspolitik och internationella relationer

Sverige är sedan 1995 medlem i EU, deltar i arbetet inom EU:s civilskyddsmekanism och omfattas dessutom av EU:s solidaritetsklausul. Sverige är medlem i Nato sedan mars 2024 och har varit medlem i Partnerskap för fred (PFF) sedan 1994. Genom detta partnerskap har Sverige utvecklat ett samarbete med Nato kring krisberedskap, civilt försvar och militärt försvar under snart 30 år. Dessutom har Sverige sedan 2016 ett värdlandsstödsavtal med Nato som gör det lättare att ta emot civilt eller militärt stöd från Nato i händelse av krig. Sverige är också sedan länge del av ett nära nordiskt-baltiskt samarbete.

Efter självständigheten från Sovjetunionen har Ukraina i omgångar vänt sig mot EU och Nato med ambitionen att påbörja ett samarbete. Före 2014 hade Ukraina dock få upparbetade samarbeten med Västeuropa och istället fortsatt täta relationer med före detta sovjetstater. Exempelvis satt Ukraina ihop med Ryssland, Belarus, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan och Mongoliet i ett gemensamt elnät.

Från 2014 och framåt vände sig Ukraina mot Europa, USA och Kanada för att få stöd med återuppbyggnad och för att få hjälp att bygga upp det militära och civila försvaret. Även om Ukraina hann komma långt i detta arbete fram till 2022 så hade landet inte lika många upparbetade samarbeten som Sverige och inte heller lika mycket gemensam planering med EU och Nato. Därför har många praktiska detaljer i samverkan med andra länder fått lösas på kort tid och rutiner för att ta emot internationell hjälp har tagits fram akut.²⁹

26. FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195. Samt United Nations. (2022b). *Household Size and Composition, 2022, Ukraine*. Hämtad 2023-03-28 från <https://population.un.org/household/#/countries/>.

27. FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195.

28. Ibid.

29. I april 2023 undertecknade EU och Ukraina avtal om Ukrainas anslutning till EU:s civilskyddsmekanism. Detta avtal trädde i kraft den 8 nov 2023.

Digitaliseringsgrad

Det finns stora skillnader mellan Sverige och Ukraina i digitaliseringsgrad, där Sverige ligger betydligt högre.³⁰ Graden av digitalisering kan bidra till såväl robusthet som sårbarhet. Digitalisering kan innebära att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas utan att personalen fysiskt är på arbetsplatsen, det kan möjliggöra för medborgarna att utföra ärenden utan att fysiskt ta sig till myndigheter eller till banker och det möjliggör styrning och övervakning av olika system med färre personer på plats. Samtidigt kan en hög grad av digitalisering också innebära att samhällsviktiga verksamheter slås ut om det saknas reservförfaranden för digitala system och det kan innebära att en motståndare kan slå ut funktioner utan att behöva nå dem med fysisk vapenverkan. Cyberangrepp kan även användas för att förvanska information.

30. <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness-ranking/>.

4. Värna civilbefolkningen

I detta kapitel redovisas erfarenheter och lärdomar av relevans för delmålet att värna civilbefolkningen. Att värna civilbefolkningen innebär att kunna bereda befolkningen skydd och rädda nödlidande och arbetet omfattar därför en stor bredd av verksamheter. I redovisningen nedan uppmärksammas skydd av civilbefolkningen, kris- och riskkommunikation³¹, migration, psykisk ohälsa, särskilt sårbara grupper, begravningsverksamhet, nödvatten, nödbespisning och sanitet samt mottagande av internationellt civilt stöd. Räddningstjänst under höjd beredskap redovisades i stor utsträckning i delredovisningen den 6 november 2023, och är därför inte i fokus i denna redovisning även om räddningstjänst är involverat i flera av de områden som behandlas.

Skydd av civilbefolkningen

Sammanfattning av erfarenheter

- I krigets inledande skede skedde omfattande spontanevakueringar.
- Trygghetpunkter har fyllt en viktig funktion i Ukraina, både för människor som utrymt ett område och för människor som stannat kvar i krigsdrabbade områden.
- Ukraina använder mobilapplikationer och kanaler i sociala medier för att snabbt varna för flyganfall, som komplement till anläggningar för utomhusvarning.
- Skyddsrum i Ukraina som använts till annan verksamhet i fred var oftare i bättre skick än de som inte har använts.
- Konventionella vapen medför ökade risker för utsläpp av och exponering för farliga ämnen i Ukraina, vilket ger upphov till skador på människor, egendom och miljö på ett liknande sätt som kemiska stridsmedel.
- Brukshundar har varit en del i skyddet av civilbefolkningen i Ukraina och har visat sig uthålliga i arbetet med att söka efter människor i rasmassor.
- En framgångsfaktor i Ukraina har varit att kunna omfördela räddningstjänstresurser utifrån en nationell prioritering.

31. Med risk- och riskkommunikation avses förmedling av nödvändig information till allmänheten.

Erfarenheter

I inledningen av Rysslands storskaliga invasion flydde uppskattningsvis 15 miljoner människor sina hem. Spontanutrymningar av städer nära frontlinjen skedde vid flera tillfällen och många människor försökte inledningsvis ta sig åt samma håll, vilket resulterade i trafikstockningar och svårigheter att ta emot stora mängder människor på ett fåtal platser.³² Hanteringen av situationen behövde ske på lokal nivå efter bästa förmåga. Storskalig utrymning av civilbefolkning från områden nära fronten har sedan dess i många fall skett med stöd av den ukrainska militärens Civil-Military Cooperation Officers, ”CIMIC officers” som är en del av försvarsmakten med uppgift att samarbeta med det övriga samhället. Denna funktion inrättades 2014.³³

Intervjuer i Ukraina ger vid handen att trygghetspunkter fyller en viktig funktion för många i den ukrainska befolkningen. Vid utrymningar beskrivs en bra placering av trygghetspunkter vara vid stora vägar. I Ukraina söker sig ofta människor spontant till bensinstationer och brandstationer när elektricitet och vatten slås ut. Valfungerande trygghetspunkter i Ukraina tillhandahåller hygienfaciliteter, värme, stolar och bord, möjligheter att ladda mobiler, wifi – Starlink, enklare medicin, sjukvårdsutbildad personal, bränsle (bensin och diesel), varmt vatten och filter. Det är värdefullt för människor på flykt att kunna få nyheter och annan information vid trygghetspunkterna. Den bestämda uppfattningen bland de intervjuade är att människor inte ska stanna vid denna typ av trygghetspunkter särskilt länge, utan bara stanna för att vila, få hjälp med bränsle eller annat och sedan fortsätta vidare.³⁴ Även de som stannat kvar i krigsdrabbade områden har fått stöd vid trygghetspunkter i form av tak över huvudet, kläder, värme och möjlighet att ladda mobiler.³⁵ I områden som inte längre är drabbade av stridigheter har trygghetspunkter slutat fylla sin avsedda funktion och i många fall blivit tillhåll för hemlösa.³⁶

En grundförutsättning för att befolkningen ska kunna sätta sig i säkerhet, uppsöka skyddsrum, inkvartera eller utrymma är att det finns tillgång till ett fungerande varningssystem som befolkningen har förtroende för. System för att varna befolkningen för luftangrepp har i Ukraina utvecklats under krigets gång. Utöver det traditionella varningssystemet som liknar det svenska ”Hesa Fredrik”³⁷ finns det mobilapplikationer och mer eller mindre officiella kanaler i sociala medier för varning och information.

Vid flyganfall kan befolkningen idag få detaljerad information om vilken typ av anfall det rör sig om via Telegram. En app som används för att varna befolkningen är ”Kievdigital”, vilket egentligen är en app för att betala parkering och kollektivtrafik som har modifierats genom att flyglarm och lokalisering av skyddsrum har lagts till. Det finns även andra appar som används för att varna befolkningen om flyganfall som Air Raid Alert Map of Ukraine och Real-time interactive map of air-raid alerts in Ukraine.³⁸

32. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

33. The role of civil-military cooperation in the protection of civilians: The Ukraine Experience.

34. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

35. Ibid.

36. Ibid.

37. Anläggningar för utomhusvarning, i folkmun kallas ljudanläggningen Hesa Fredrik <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/viktigt-meddelande-till-allmanheten/>.

38. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

Alla varningslarm följs inte av ett faktiskt angrepp. Det har resulterat i att de ukrainska myndigheterna har en utmaning i att balansera frekvensen av varningarna med strävan att upprätthålla varningarnas trovärdighet och minska den stress det innebär för befolkningen.³⁹ Med tiden har det visat sig att människor i ökande utsträckning slutar att sätta sig i säkerhet vid varningar om förestående flyganfall. Erfarenheter från Ukraina ger vid handen att många människor har skadats och dödats vid flyganfall när de valt att inte gå ner i skyddsrum vid larm.⁴⁰

Förutom varningssystemen behöver befolkningen ha tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Erfarenheter från Ukraina är att Ryssland använder alla typer av fjärrstridsmedel mot civil infrastruktur och bostadshus.⁴¹ Även med ett modernt luftförsvarssystem utgör rester från det egna luftvärnet samt de robotar och drönare som träffas en fara för människor.⁴²

Det finns i Ukraina en interaktiv karta på webben med adress till skyddsrum och uppgifter om vem som är ansvarig.⁴³ Ansvaret för skyddsrum i Ukraina är reglerat i lag och det är fastighetsägare och den som bedriver verksamhet i en byggnad som har ansvar för skyddsrummet. Kommunen är ansvarig på en organisatorisk nivå för skyddsrum och skydd av civilbefolkningen.⁴⁴ Skyddsrumsexperter i Ukraina poängterar att ansvariga behöver ta hänsyn till hur hotet ser ut idag när skyddet dimensioneras, det vill säga ta hänsyn till skillnaderna mellan kalla krigets teknik och planering och tekniken idag.⁴⁵

Tillgången till skyddsrum har varit en fråga som legat högt upp på den politiska agendan i Ukraina. I anslutning till den storskaliga invasionen konstaterades att många skyddsrum antingen varit låsta eller i dåligt skick. Bland de skyddsrum som använts till annan verksamhet i fred var skicket oftare bättre än bland de skyddsrum som inte använts. Befolkningen har i många fall sökt skydd i källare och liknande utrymmen, vilket ger ett visst skydd. Dock finns det exempel på att personer skadats och omkommit när källare inte har stått emot angrepp och när huset ovanpå källaren har rasat.⁴⁶

I Ukraina finns det ett tydligt behov av skyddsrum som går att använda för att bedriva undervisning för skolor och förskolor⁴⁷, vilket saknas i viss utsträckning.⁴⁸

39. Bedömning utifrån författarnas besök i Ukraina, juni 2023 samt videointervju med aktör i Ukraina, januari 2024.

40. Intervjuer, Ukraina februari 2024. MSB.

41. Ibid.

42. Videointervju med aktör i Ukraina, januari 2024. MSB.

43. <https://visitukraine.today/blog/101/bomb-shelters-shelters-and-defense-structures-in-the-regions-of-ukraine>.

44. Videointervju med aktör i Ukraina, januari 2024. MSB.

45. Ibid.

46. Ibid.

47. <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3801783-v-ukraini-lise-kozne-desate-ukritta-v-naleznomu-stani-ekspert.html> Översatt artikel. Samt videointervju med aktör i Kiev, januari 2024. MSB.

48. <https://www.dn.se/varlden/stora-luftanfall-mot-ukraina-man-kan-inte-sluta-jobba-bara-for-att-de-skjuter-pa-oss/> Hämtat från dn.se 2024-01-09.

Utöver ovan nämnda erfarenheter, har Ukraina stora behov av skydd inom en rad olika områden och landet har därför ett pågående utvecklingsarbete för att förstärka vanliga källare samt bygga provisoriska skyddsrum. Det finns exempel från Charkiv där betongkonstruktioner har byggts som skyddade utrymmen i anslutning till busshållplatser och på platser där personer ofta befinner sig. I Ukraina har också kritisk infrastruktur skyddats med stenfyllda burar som ballistiskt skydd och stålnät som skydd mot drönare.⁴⁹

Även skydd mot CBRN⁵⁰-krigföring har aktualiserats i samband med kriget i Ukraina, där det finns en oro för vilken typ av krigföring som Ryssland kan tänka sig att använda. Risken för angrepp med kärnvapen anses högre än på många år och USA bedömer att Ryssland har ett aktivt program för att utveckla biologiska vapen, samtidigt som de med desinformationskampanjer försöker övertyga omvärlden att USA och Ukraina bedriver otillåten tillverkning av biologiska vapen.⁵¹ Desinformation inom CBRN-området anses vara så stort att United Nations Interregional Crime and Research Institute (UNICRI) har tagit fram och översatt en handbok om desinformationskampanjer gällande CBRN.⁵² Desinformation inom CBRN-området anses särskilt relevant i Ukraina och riskerar orsaka osäkerhet och minskat förtroende hos befolkningen. Detta kan äventyra de ukrainska myndigheternas möjlighet att hantera situationen.⁵³

I skrivande stund saknas bekräftade uppgifter om att Ryssland skulle ha använt kemiska stridsmedel, även om vissa källor menar att de använt en form av tårgas som en del i sin krigföring.⁵⁴ Oavsett, anses det framgent finnas risk för användning av kemiska stridsmedel i kriget i Ukraina.⁵⁵ Vid samtal med räddningspersonal i Ukraina beskriver de hotet om användning av kemiska stridsmedel samt kärnvapen som högst påtagligt och lyfter behov av skyddsutrustning, indikeringsinstrument och saneringsutrustning.⁵⁶

Utöver CBRN⁵⁷, kan också andra former av farliga ämnen spridas på grund av krigshandlingar. Dessa ger upphov till skador på människor, egendom och miljö på ett liknande sätt som kemiska stridsmedel, även om de inte per definition klassas som stridsmedel. Bränsle och oljor som läcker ur sönderskjutna stridsfordon och tankbilar är exempel på detta.⁵⁸ Risken ökar också för utsläpp av farliga ämnen som en konsekvens av avsiktlig eller oavsiktlig beskjutning av kemiska industrier och transporter av farligt gods.⁵⁹ De sammantagna konsekvenserna av

49. Intervju DG ECHO, december 2023.

50. Kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) och nukleära (N) ämnen.

51. FOI (2023). Årsredovisning CBRN 2022 avseende Nedrustning och icke-spridning. FOI-R—5482—SE.

52. <https://unicri.it/Publication/Handbook-combat-CBRN-disinformation-Ukrainian>.

53. <https://unicri.it/index.php/News/Countering-preventing-disinformation-training-Kiev-Ukraine>.

54. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-december-23-2023>.

55. USA menar sig ha bevis för användning av kemiska vapen och inför sanktioner mot Ryssland. <https://www.state.gov/imposing-new-measures-on-russia-for-its-full-scale-war-and-use-of-chemical-weapons-against-ukraine-2/>.

56. Intervjuer i Ukraina, juni 2023. MSB.

57. Ytterligare erfarenheter inom området kan komma inom ramen för EU:s civilskyddsmekanisms UCPM advisory mission, med fokus på CBRN, som pågår under 2024.

58. <https://en.ecoaction.org.ua/alarm-environmental-crimes-by-russians.html>.

59. FOI (2023). *Dimensionering av förmåga avseende farliga ämnen CBRN*. FOI-R—5572—SE.

detta kan leda till förgiftade vattendrag, jordbruksmark och dricksvattenbrunnar.⁶⁰ Under räddningsinsatser i Ukraina har befolkningen, militären och räddningspersonalen ställts inför nya risker till följd av stridshandlingarna och bland annat har strider skett kring både kärntekniska anläggningar, med Zaporizjia som ett exempel⁶¹ och kring industrier med farliga ämnen.⁶²

Under kriget har användandet av brukshundar med specialistkompetens visat sig vara viktigt i sökande efter människor i rasmassor samt i begränsad omfattning till att söka efter oexploderad ammunition och minor. Brukshunden Patron har blivit en viktig symbol som till och med fått medalj av presidenten.⁶³ Utöver dessa mer traditionella användningsområden så sker en del kreativ utveckling. Ett exempel på innovation inom området är hundar som bär detektionsutrustning för att kunna upptäcka strålning.⁶⁴ Denna innovation kan sannolikt kopplas till den oro för antagonistiska radiologiska och nukleära händelser som konstaterats ovan.

MSB pekade i delredovisningen på skillnader och likheter mellan svensk och ukrainsk räddningstjänst.⁶⁵ Ukrainas räddningstjänst är organiserad under en statlig aktör, SESU, till skillnad från svensk räddningstjänst som är kommunal, (ofta med en regional organisering). Oavsett organisationsform så visar erfarenheterna i Ukraina att en välfungerande räddningstjänst är en viktig beståndsdel i befolkningsskyddet, där det är viktigt med den lokala förankringen. Det finns exempel från Ukraina där samordningen inom befolkningsskyddet inte varit tillräcklig på grund av organisatoriska avstånd och inte tillräckligt god kommunikation mellan parterna.⁶⁶

Erfarenheter från ukrainsk räddningstjänst⁶⁷ och akutsjukvård⁶⁸ visar att det ibland finns behov av att kunna förflytta skadeavhjälpande resurser på nationell nivå till den plats de behövs bäst efter nationell prioritering. Som konstaterades i delredovisningen har vissa delar av SESU varit extremt belastade under långa perioder medan andra delar har haft en mer normal belastning, men med tillfälliga toppar vid exempelvis fjärbekämpning. Nationell styrning har därför använts för att förflytta resurser över landet. Detta har gett Ukraina en förmåga att skala upp och ned resurser utifrån dynamiken i kriget.⁶⁹

60. <https://en.ecoaction.org.ua/alarm-environmental-crimes-by-russians.html>.

61. Ukraina Forum Finland, föreläsare från State Nuclear Inspectorate of Ukraine.

62. Intervjuer i Ukraina, juni 2023. MSB.

63. FOI (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE.

64. <https://www.adsadvance.co.uk/dogs-use-kromek-detectors-to-find-radiation-on-ukraine-s-battlefields.html>.

65. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina: Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.

66. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

67. Intervju DG ECHO, december 2023.

68. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

69. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina - Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.

Lärdomar

Som situationen i Ukraina har visat, är flyktingrörelser dynamiska och kan ändras utifrån hur personer för tillfället uppfattar säkerhetsläget. Hänsyn behöver tas till detta vid svensk planering för utrymning och inkvartering. I Sverige är det primärt kommunernas ansvar att ta hand om både personer som flyttar sig inom landet i enlighet med socialtjänstlagen (2001:453), och flyktingar i enlighet med lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Samma regler, att kommunen bär det yttersta ansvar för de som befinner sig inom kommunen, gäller i fred och under höjd beredskap. Regeringen eller länsstyrelsen har under höjd beredskap rätt att ålägga folk att flytta på sig genom att fatta beslut om utrymning. Det får ske under förutsättning att ett område blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller att det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker (lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap).⁷⁰

Aktörer behöver planera med utgångspunkt i de hot som kan förväntas, vilket betyder att i vissa områden behöver planering för utrymning ske och i andra planering för inkvartering. I vissa områden krävs planering för båda dessa situationer. När kommunikation mellan olika aktörer slutar fungera måste lokala företrädare också kunna agera självständigt för att hantera stora befolkningsrörelser.

Det räcker dock inte att planera för storskalig utrymning och inkvartering, utan det behövs även planering för återvändande, liksom för nya utrymningar. I samband med att ockuperad mark tas tillbaka så flyttar befolkningen i viss mån hem igen.⁷¹ För att människor ska vilja och kunna återvända krävs att säkerhetsläget är tillräckligt bra, att det inte finns oexploderad ammunition, att samhällsservice fungerar någorlunda samt att det finns möjligheter att försörja sig.⁷²

En annan lärdom är att placeringen av trygghetspunkter är avgörande för att de ska fylla en funktion, vilket med fördel kan beaktas i pågående och kommande arbete med kommunala trygghetspunkter i Sverige. I Ukraina har trygghetspunkter fyllt olika funktioner. I vissa fall behöver trygghetspunkter fungera som en hjälp avseende grundläggande behov för de civila som stannar kvar på en ort. I andra fall behöver trygghetspunkter finnas vid evakueringsvägar för att hjälpa människor på flykt med enklare omvårdnad och eventuell hjälp med en liten mängd bränsle för att kunna fortsätta sin förflyttning.⁷³

Dagens svenska varningssystem har sitt ursprung i det kalla kriget och utvecklades utifrån den tidens riskbild och teknik. Idag är både fjärrstyrda attackdrönare och robotar en del av fjärrbekämpningen⁷⁴ och dessa nya vapensystem är viktiga att ta hänsyn till i utformningen av varningssystem. SMS- eller internetberoende

70. I utredningen Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) föreslås att kommuner ska få ett ännu tydligare ansvar för planering och verkställande av inkvartering. I detta sammanhang innefattas i begreppet inkvartering främst anskaffande av boende, men även inrättande av mottagningsplatser och akut försörjning av de utrymmande människorna.

71. Författarens arbete inom EU:s civilskyddsmekanism i Moldavien våren 2022.

72. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

73. Ibid.

74. FOI (2023). *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404—SE.

varningssystem har visat sig användbara i Ukraina men de har vissa begränsningar då de är långsamma och kan störas ut eller hackas, till skillnad från ett system som Cell Broadcast (teknik för meddelande i mobilnätet över ett särskilt geografiskt område). Ett införande av Cell Broadcast i Sverige skulle därför kunna förbättra det traditionella svenska flygvarningssystemet. Även i Sverige kan appar och sociala medier fylla en viktig funktion för att varna och informera allmänheten.

Byggandet av skyddsrum i Sverige upphörde i princip 2002 och därför finns det idag områden som helt saknar skyddsrum. En lärdom utifrån erfarenheterna i Ukraina, är därför att det kan finnas behov av att bygga kompletterande skyddsplatser för allmänheten på områden som saknar skyddsrum och där många människor uppehåller sig. Möjliga åtgärder i linje med Ukrainas utvecklingsarbete för att förstärka vanliga källare samt att skapa provisoriska skyddsrum har diskuterats i utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) och i Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*⁷⁵.

En lärdom för svensk räkning är att källarutrymmen som inte är byggda som riktiga skyddsrum inte står emot tyngden av ett kollapsat höghus. Bostadshus påverkas olika av bombträffar och träffar av andra vapen beroende på sin konstruktion, men genomgående skadas även intilliggande hus av tryckvågen, vilket kan innebära att människor som inte tagit sig till skyddsrum blir skadade eller omkommer.⁷⁶ En annan lärdom för svensk del är att skyddsrum som inte inspekteras regelbundet eller används till annan verksamhet i stor utsträckning är i dåligt skick på grund av saknade dörrar, fukt och så vidare.

Erfarenheterna från Ukraina visar också att det vid ett liknande krig på svensk mark skulle finnas risk för att såväl befolkning som miljö exponeras för farliga ämnen, både från stridsmedel och andra utsläpp. Detta kan ge konsekvenser av en helt annan dignitet än fredstida olyckor och det kan finnas behov av storskalig evakuering och information till allmänheten på ett sätt som det saknas motsvarighet till i fredstid. Det svenska civila försvaret behöver beakta detta.

Ytterligare en lärdom för Sverige är att brukshundar som en del i skyddet för befolkningen inte ska underskattas. Hundar är effektiva och uthålliga i räddningsinsatser.

Eftersom olyckor i de flesta fall har en lokal eller regional påverkan är räddningstjänstresurserna i Sverige dimensionerade främst utifrån den lokala riskbilden i fredstid. Lärdomen från Ukraina är dock att det behöver finnas möjlighet att omfördela räddningstjänstresurser utifrån en nationell prioritering för att täcka regionala och lokala behov. Denna lärdom bör, så långt det är möjligt, tas tillvara i pågående utvecklingsarbete hos MSB och kommunerna som fokuserar på de tillkommande uppgifterna för räddningstjänsten vid höjd beredskap.⁷⁷ Detta bör också kopplas samman med frågan om ledningssystem och övergripande ledning av kommunernas räddningstjänstverksamhet. Ungefär parallellt

75. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

76. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

77. Lagen om skydd mot olyckor, Kap. 8. 2003:778.

i tid med framväxandet av 18 räddningsledningssystem⁷⁸ har Sverige genomfört en rad författningsmässiga förändringar vad gäller beredskapsstrukturen. Det har inte funnits någon tydlig koppling mellan dessa två utvecklingsspår, vilket innebär att det är otydligt vilken plats räddningsledningssystemen har i beredskapsstrukturen. För att Sverige ska ha möjlighet att kunna omfördela räddningstjänstresurser nationellt bör räddningsledningssystemens plats i beredskapsstrukturen fastställas.

Även om intervjuerna har lyft erfarenheter avseende nationell omfördelning och prioritering av räddningstjänstresurser och akutsjukvård, är MSB:s bedömning att denna lärdom även kan appliceras på förstärkningsresurser i stort. För svensk räkning är det av vikt att en sådan prioritering och omfördelning av förstärkningsresurser kan ske mellan sektorer och civilområden under höjd beredskap. Denna fråga behöver lösas.⁷⁹

Risk- och kriskommunikation

Sammanfattning av erfarenheter

- I Ukraina har sociala medier fått en dominerande roll som informationskälla för allmänheten.
- Ukraina har framgångsrikt använt befintliga appar för risk – och kriskommunikation till allmänheten.

Erfarenheter

Sociala medier är den största informationskällan i Ukraina och används av 75 procent av befolkningen.⁸⁰ Några av de mest använda medieplattformarna är Telegram, Viber, Facebook, Signal, WhatsApp och Instagram.⁸¹ TV, som tidigare var det dominerande mediet, har idag en spridning på cirka 65 procent för nyhetsrapporteringen och cirka 25 procent av befolkningen lyssnar på radionyheter. Konsumtionen av nyheter från dagstidningar är låg och endast 15 procent uppger att de läser dessa. Tidningarna har förlorat läsare för att många inte har råd med prenumerationer och köp av dagstidningar. Tidningar, tryckta och i digital form, är också den medietyp som har lägst förtroende hos befolkningen.⁸²

78. MSBFS 2021:4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst.

79. I *Kraftsamling* lyfter Försvarsberedningen behovet av prioritering av resurser inom civilområden och anger att "De civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordnande mandat [...] kan skärpas och inbegripa möjligheten att prioritera de civila resurserna inom civilområdet. Av detta skäl kan de civilområdesansvariga länsstyrelserna behöva ges ett föreskriftsbemyndigande. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av föreskriftsbemyndigandet behöver analyseras vidare." Ett tydligare mandat till civilområdesansvariga länsstyrelser att prioritera inom civilområdet löser dock inte frågan om nationell prioritering och omfördelning.

80. <https://internews.in.ua/news/ukrainians-increasingly-rely-on-telegram-channels-for-news-and-information-during-war-time/> Hämtad 2024-05-24.

81. OPORA Survey (2022). *Media Consumption of Ukrainians in a Full-Scale War*.

82. Ibid.

Innan krigsutbrottet hade det gått ut kommunikation i medierna som uppmanade befolkningen att ha så kallade ”krisväskor” packade med personliga dokument samt förnödenheter och många människor såg till att ha bilen fulltankad. Människor vittnar om att de trots kommunikation om ”krisväskor” var mentalt oförberedda på ett ryskt anfall.⁸³

I den inledande fasen av kriget fanns utmaningar med kommunikationen från regeringen till oblaster och kommuner om hur olika aktörer skulle agera. Befolkningen sökte därför aktivt efter information om situationen i alla tillgängliga kanaler och många människor sökte framförallt information om ryska truppörelser för att bedöma om det gick att förflytta sig på ett säkert sätt och om vägarna var säkra.⁸⁴

I vissa städer och orter evakuerades människor innan stridigheter inleddes och på andra platser upprättades evakueringsvägar eller så kallade humanitära korridorer, där information om detta ofta spreds i sociala medier. På liknande sätt delades information om skyddsrum i sociala medier.⁸⁵

På många platser skedde i inledningsskedet spontanutrymningar.⁸⁶ Koordination och kommunikation mellan aktörer varierade under denna tidsperiod. Information från den ukrainska försvarsmakten och andra aktörer var i det inledande skedet inte tillräcklig. Regionalt och lokalt hade myndigheter svårt att förmedla information och instruktioner till flyende människor. Lokala myndigheter hade även svårt att fatta beslut på grund av att de saknade komplett lägesbild.⁸⁷

Den kriskommunikation som förmedlades nationellt till medborgarna i det inledande skedet kom från regeringen och frivilliga aktörer.⁸⁸ En anledning till att frivilliga spelade en så viktig roll var att regeringen och myndigheterna inte hade tillräckligt förberedd kommunikation till allmänheten, varpå andra aktörer snabbt fyllde det informationsvakuum som uppstod.

När anfallen inleddes mot Ukraina fungerade inte varningssirenerna överallt, bland annat till följd av elbortfall. I det läget togs de olika appar som nämns i avsnitt Skydd av civilbefolkningen snabbt fram för att kunna varna civilbefolkningen vid fara. Människor söker också i stor utsträckning information via konton i sociala medier som tillhör lokala och regionala myndigheter samt risk- och kriskommunikation som förmedlas av den kommunala och regionala nivån, vilken anses ha hög trovärdighet i Ukraina. Alternativa kanaler som Telegram och Viber kom efter ett tag att spela en avgörande roll för den risk- och kriskommunikation som förmedlades till befolkningen. Idag är även Signal och WhatsApp viktiga kanaler från myndigheter till allmänheten.⁸⁹

83. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

84. Ibid.

85. Ibid.

86. Ibid.

87. Ibid.

88. Ibid.

89. Ibid.

När det gäller varningar om bombanfall eller missilangrepp har det skett stora förändringar sedan början av kriget 2022, då det ukrainska flygvapnet nu blivit mer öppna i sin kriskommunikation riktad till allmänheten. Det har medfört att innehållet i informationen blivit tydligare och mer trovärdigt, vilket efterfrågats av civilbefolkningen.⁹⁰

Ukraina har i samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och MSB tagit fram en handbok för kriskommunikation som beskriver planering och användning av kriskommunikation vid olyckor och kriser. Boken togs fram som en vägledning för främst Ukrainas motsvarigheter till kommuner och regioner men även för andra aktörer för att kunna bedriva effektiv kriskommunikation under det pågående kriget i Ukraina. Kriskommunikationsboken har börjat användas av oblaster men resultatet har inte utvärderats ännu. I boken trycks det på vikten av samordning, vilket man sett goda resultat av när det gäller exempelvis hur oblasterna bedriver sin kriskommunikation i samverkan med militären.

Lärdomar

När civila aktörer och försvarsmakten inte delar lägesbild med varandra riskerar människor i områden med krigshandlingar att råka illa ut. Denna lärdom om vikten av civil-militär samverkan är central även i en svensk kontext och i den fortsatta beredskapsplaneringen vad gäller kommunikation till allmänheten.

Lokala politiker i Ukraina har fått en viktig roll i kommunikationen gentemot allmänheten. De har ofta tvingats fatta beslut på lokal nivå utan styrning uppiifrån och sedan försökt förmedla information till civilbefolkningen. Givet att det finns en etablerad kommunikationssamordning för svenska myndigheter, torde risken för att detta skulle ske i Sverige vara något lägre än den varit i Ukraina. Samtidigt är en lärdom att det bör finnas en beredskap hos svenska lokala och regionala företrädare för att dylika situationer kan komma att uppstå ifall delar av landet blir avskurna i händelse av krig.

Slutligen visar erfarenheterna från Ukraina att kommunikation från myndigheter till allmänheten behöver förmedlas snabbt och korrekt i så stor utsträckning som möjligt för att inte skapa kaos. En lärdom för Sverige är att kommunikationen behöver planeras i förväg vad gäller budskap, kanaler och hur dessa kan behöva ändras med tiden. Det behöver också vara tydligt vem som ska kommunicera med allmänheten samt vilka metoder som ska användas för att nå olika grupper. I detta avseende kan en nationell plan för långsiktig kommunikation till och med allmänheten under höjd beredskap, både främja omställning och skapa uthållighet.

90. <https://t.me/kpszsus> - Ukrainian Air Force TG channel.

Migration

Sammanfattning av erfarenheter

- Flykten från kriget medför ett antal utmaningar för det civila försvaret i Ukraina. Samhällsviktig verksamhet i landet har blivit underbemannad, vilket påverkar tillgången till humanitärt stöd, offentliga tjänster, personalförsörjning och inkomster.
- Utmaningen att leverera olika typer av offentliga tjänster för internflyktingar har Ukraina till viss del lyckats lösa genom olika digitala tjänster.
- Ukrainas könssegregerade arbetsmarknad har medfört att hälso- och sjukvårdssektorn påverkats negativt av att så många anställda kvinnor befinner sig på flykt.

Erfarenheter

Enligt statistik från FN:s flyktingorgan UNHCR fanns det under februari 2024 i Europa ca 6 miljoner människor på flykt från kriget i Ukraina, och ca 480 000 i övriga delar av världen.⁹¹ Det motsvarar ungefär 15 procent av Ukrainas befolkning.⁹² Av dessa har ca 5,5 miljoner registrerat sig för tillfälligt skydd i Europa,⁹³ i enlighet med EU:s massflyktsdirektiv. Antalet människor på flykt har dock inte varit stabilt över tid, utan många har lämnat landet för att sedan återvända, varav flera har gjort det åtskilliga gånger.⁹⁴ Utöver de som lämnat Ukraina har också ett stort antal flytt till andra delar inom landet, så kallade internflyktingar. FN:s migrationsorganisation (IOM) uppskattar antalet internflyktingar i Ukraina till ca 3,7 miljoner personer. Av dessa estimeras ca 59 procent vara kvinnor och ca 41 procent män. Av de vuxna människorna på flykt utanför Ukraina utgörs minst 70 procent av kvinnor, i nästan samtliga av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) mottagandeländer. Det har förmodligen sin grund i att Ukrainas krigslagar slår fast att män mellan 18–60 år som huvudregel måste stanna kvar i landet. Könsfördelningen skiljer sig från många andra flyktingströmmar och kan jämföras med flyktingkrisen i Europa under åren 2015–2017, då siffrorna var de omvända och kvinnor endast utgjorde ca 30 procent av asylsökande.⁹⁵ För de ukrainska män som har flytt gör den ukrainska regeringen nu ett försök att få fler män att återvända till hemlandet, detta genom att Ukraina slutar att erbjuda ukrainska män i stridbar ålder konsulära tjänster.⁹⁶

91. *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, [24-03-27].

92. Uträkningen bygger på siffror som inkluderar Krimhalvöns befolkning. Utrikespolitiska institutet (2024) *Landguiden, Ukraina – befolkning och språk*. Länk: <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/ukraina/befolkning-och-sprak/> [10-04-24].

93. CReAM research team (2023) *Current migration flows from Ukraine*. Länk: <https://cream-migration.org/ukraine-detail.htm?article=3573>, [22-02-24].

94. Ibid.

95. OECD (2023) *What are the integration challenges of Ukrainian refugee women?* Länk: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bb17dc64-en.pdf?expires=1708617298&id=id&accname=guest&checksum=040DC90D4EB86DE0FB32369C001A5DCD>, [22-02-24].

96. Sveriges Radio 240425. <https://sverigesradio.se/artikel/ukraina-vill-fa-man-att-atervanda-hem-stoppar-konsulara-tjanster>.

Förutom det stora personliga lidande som flykten medför för människorna ifråga, innebär de omfattande folkförflyttningarna även ett antal utmaningar för det civila försvaret. Utmaningarna rör bland annat humanitärt och ekonomiskt stöd, tillgång till offentliga tjänster och personalförsörjning.⁹⁷

En utmaning för Ukrainas många internflyktingar är ekonomiskt stöd.⁹⁸ Ukraina har infört detta, men det ligger under såväl genomsnittslönen som minimilönen.⁹⁹ IOM rapporterar att internflyktingarna själva framhåller ekonomiskt stöd som ett större behov än de näst största behoven som rör medicin/hälsovård och generatorer/power banks.¹⁰⁰ En relaterad utmaning för landet är att leverera olika typer av offentliga tjänster till dessa internflyktingar.¹⁰¹ Genom appen DIIA går det bland annat att ansöka om ekonomiskt stöd och signera offentliga dokument såsom sin deklaration,¹⁰² utan att behöva ta sig till sitt lokala kontor. Det underlättar för människor som tvingats lämna sin hemort. För mer information om DIIA, se avsnitt Förberedelser och planering i kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning.

En utmaning för personalförsörjningen inom det civila försvaret uppkommer också i samband med att människor lämnar landet. En könssegregerad arbetsmarknad, där till exempel 83 procent av de anställda inom vården i Ukraina är kvinnor, gör att tillgången till apotek, hälsorelaterad service och vård har påverkats negativt av att så stor andel av de kvinnor som arbetar inom hälso- och sjukvårdssektorn befinner sig på flykt.¹⁰³

Lärdomar

Som erfarenheterna från Ukraina visar påverkas inte ett lands alla geografiska delar på samma sätt av ett krig. Människor som flytt eller förflyttas genom organiserade utrymningar begränsas i sina möjligheter att nyttja offentliga tjänster när de inte längre kan besöka offentliga kontor på hemorten. I händelse av krig kommer även Sverige att behöva säkerställa att människor på flykt inom landet kan få utbetalningar av ersättningar i form av socialförsäkringar, arbetslöshetsförsäkring, pensioner samt eventuellt annat ekonomiskt stöd för de individer som kan ha tvingats lämna inkomstmöjligheter och ekonomiska

97. Ukrainas grannländer har stått för merparten av mottagandet av de människor som flyttat landet. Det finns ett antal utmaningar för mottagande länder, men avsnittet fokuserar på utmaningarna inom Ukrainas gränser.

98. IOM (2023). *Ukraine Internal Displacement Report*, General Population Survey Round 15. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_Gen%20Pop_R15_IDP_.pdf.

99. Stödet betalas ut månadsvis och ligger på 3000 UAH (ca 800 SEK) för barn och personer med funktionsnedsättning och på 2000 UAH (ca 535 SEK) för alla andra internflyktingar. *UKRAINE Thematic Legislative Update, August 2023*, UNHCR, https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2023/09/TLU_IDPs-subsistence-allowance_ENG.pdf, 23 februari; *How much did Ukrainians' salaries increase in 2023?* <https://visitukraine.today/blog/2878/how-much-did-ukrainians-salaries-increase-in-2023>, 23 februari 2024; *Minimum salary in European countries: how much Ukrainians can earn for work* <https://visitukraine.today/blog/1507/minimum-salary-in-european-countries-how-much-ukrainians-can-earn-for-work>, 23 februari 2024.

100. 56% framhåller ekonomiskt stöd som det största behovet, medan 7% lyfter generatorer/power banks och 6% mediciner och hälsovård. IOM (2023). *Ukraine Internal Displacement Report*, General Population Survey Round 15. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_Gen%20Pop_R15_IDP_.pdf.

101. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

102. Ibid.

103. EU4GENDEREQUALITY, Reform helpdesk – Country gender profile Ukraine (2021) https://eu-neighbourseast.eu/wp-content/uploads/2022/07/eu4genderhelpdesk_ukrainegenderprofile_v3_rev.pdf.

tillgångar bakom sig. Även EU-medborgare och tredjelandsmedborgare, inklusive personer som saknar dokumentation, behöver ha tillgång till det ekonomiska stöd som de har rätt till. Det ukrainska exemplet visar på ett alternativ genom användarvänliga elektroniska lösningar. Det är dock viktigt, oavsett alternativa lösningar, att särskilt uppmärksamma sårbara grupper bland internflyktingar eftersom dessa kan behöva anpassade lösningar.

Erfarenheterna från Ukraina visar på de utmaningar som omfattande befolkningsförflyttningar medför avseende såväl tillgång till humanitärt stöd och offentliga tjänster som påverkan på det civila försvaret. Även i Sverige finns tydliga könsmonster inom samhällsviktiga yrkeskårer men totalförsvarsplikt råder oavsett kön. Det innebär att alla som bor i Sverige samt är mellan 16 och 70 år kan kallas in för att hjälpa till på olika sätt vid krigsfara och krig. Det skulle delvis kunna dämpa de negativa effekter inom det civila försvaret som Ukraina upplevt när delar av den kvinnliga arbetskraften inom samhällsviktig verksamhet har lämnat landet på grund av kriget.

För att säkerställa personalförsörjningen i det civila försvaret är det dock nödvändigt att verksamheter som skola och barn- och äldreomsorg fungerar, även om detta blir utmanande i händelse av stora befolkningsrörelser inom landet. Se avsnitt Personalförsörjning i kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning.

Särskilt sårbara grupper

Sammanfattning av erfarenheter

- Majoriteten av de människor som är på flykt i Ukraina är kvinnor och barn.
- Vittnesmål om ryska soldater som begår sexuella övergrepp i Ukraina är utbredda.
- Det könsrelaterade våldet och våld i nära relationer har ökat i Ukraina i och med kriget.
- Personer med funktionsnedsättning och barn har varit särskilt utsatta i Ukraina.

Erfarenheter

Rysslands invasion av Ukraina har haft stora konsekvenser för civilbefolkningen som drabbats hårt av kriget. Kvinnor och barn står för majoriteten av de som tvingats på flykt.¹⁰⁴ Kvinnor och flickor på flykt riskerar att utsättas för trafficking, könsrelaterat våld, övergrepp och sexuellt utnyttjande. De riskerar även att skadas eller dödas när de angrips i sina hem eller till följd av hälsoproblem i samband med sexuellt våld, graviditeter, förlossningar, brist på sjukvård och möjligheter att sköta sin hygien.¹⁰⁵ Vittnesmål om sexuellt våld som begås av ryska soldater

104. <https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20220429IPR28229/war-in-ukraine-protecting-women-refugees-from-violence-and-sexual-exploitation>.

105. Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Så drabbas flickor och kvinnor i Ukraina*. <https://jamstalldhetismyndigheten.se/aktuellt/nyheter/sa-drabbas-flickor-och-kvinnor-i-ukraina/> [22-03-09].

är utbredda bland ukrainare.¹⁰⁶ Enligt en undersökning som genomfördes i april 2022 känner 93 procent av ukrainarna till fall av sexuellt våld som begåtts av ryska soldater och 20 procent känner personligen någon som har blivit utsatt för sexuellt våld av ryska soldater sedan februari 2022.¹⁰⁷

Barn som tvingats på flykt inom och utanför Ukraina löper stor risk att exploateras och utnyttjas, särskilt ensamma barn samt barn som separerats från sina familjer. Dessa barn riskerar att utsättas för trafficking, illegala adoptioner, barnarbete, sexuellt utnyttjande och andra former av exploatering. Det finns rapporter om att tusentals barn, främst från de ockuperade områdena av Ukraina, har tvångsförflyttats inom dessa områden eller deporterats till Ryssland.¹⁰⁸ Barn med olika typer av funktionsnedsättningar är särskilt utsatta, i synnerhet barn med intellektuella funktionsnedsättningar eftersom de i stor utsträckning bor på institutioner. Enligt European Disability Forum (EDF), riskerar personer med funktionsnedsättningar som har evakuerats från vårdinrättningar och institutioner att bli övergivna eller bortglömda när människor tvingas fly. I den rådande situationen är det svårt för funktionsnedsatta att få skydd, information, vård, mat och förnödenheter. Det finns brister i tillgången på anpassade härbärgen och modulbostäder för internflyktingar med funktionsnedsättningar och det är svårt att få tillgång till information för de som bor på institutioner. De har även svårt att få tillgång till medicinsk vård och rehabilitering.¹⁰⁹

Äldre personer med fysisk funktionsnedsättning är en grupp som varit särskilt utsatt under kriget i Ukraina då många tillfälliga skyddsrum är otillgängliga för dem, vilket har tvingat dem till isolering och medfört att de blivit försummade.¹¹⁰

Det finns exempel på att Ukraina och internationella aktörer upprättat trygga platser för barn.¹¹¹ Vittnesmål bekräftar att det har betydande positiva psykosociala effekter för de barn som kunnat ta del av dessa trygga platser.¹¹² Lokala och nationella myndigheter arbetar vidare tillsammans med FN:s barnrättsorganisation UNICEF och med UNHCR för att upprätta säkra hjälpmottagningar längs gränserna, flyktvägarna och i Ukrainas grannländer. Dessa är kända som ”Blue Dots” – blå punkter – och fungerar som platser där barn, kvinnor och särskilt utsatta kan få stöd, skydd och information.¹¹³

Det finns indikationer på att det könsrelaterade våldet och våld i nära relationer har ökat i Ukraina i och med kriget. Ökningen av antalet polisanmälningar

106. FN fortsätter att utreda detta: <https://news.un.org/en/story/2023/09/1141417>.

107. NCGM (2023). *Thematic analysis: The use of gender perspective in the conflict in Ukraine*. https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/nordic-centre-for-gender-in-military-operations/thematic-analysis_ukraine_ncgm.pdf [23-01-09].

108. Sveriges regering (2023). *Declaration on protecting children in Ukraine and in the European Union: EU support for reforming the child protection system in Ukraine*. <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/declaration-on-protecting-children-in-ukraine-and-in-the-european-union---signed-final.pdf>. Samt Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (15 March 2023), Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine.

109. <https://www.edf-feph.org/protection-and-safety-of-persons-with-disabilities-in-ukraine/>.

110. They Live in the Dark: Older people's isolation and inadequate access to housing amid Russia's invasion of Ukraine. Amnesty International 2023.

111. <https://www.unicef.org/ukraine/en/stories/safe-spaces-give-children-sense-of-hope>.

112. European Disability Forum (2023). *The impact of the war in Ukraine on the rights of persons with disabilities: monitoring report*.

113. <https://unicef.se/socialt-skyddsnat/barn-pa-flykt/unicefs-bla-punkter-skapar-trygghet-och-ger-skydd>.

om våld i hemmet var markant under de första fem månaderna av 2023 med 54 procent fler rapporterade fall än under samma period 2021.¹¹⁴ Sannolikt är mörkertalet stort, men ökningen bör ses som signifikant, särskilt eftersom det kan antas finnas en tröskel för att anmäla män som stridit vid fronten. Den kristelefon för våld i nära relation som regeringen inrättat som svar på det ökade antalet anmälningar har varit under stort tryck.¹¹⁵ Orsaker bakom våldet anses vara ökad stress, ekonomiska svårigheter och arbetslöshet för män samt att många män återvänder från fronten med obearbetade trauman som inte tas itu med på grund av stigmat för män att söka hjälp i kombination med bristande resurser för att hantera dessa trauman.¹¹⁶

Den största ökningen av våld i hemmet sker när soldater repatrieras och kriget är över för den enskilde soldaten. Missbruk av alkohol bland återvändande soldater anses spela en central roll i att problemet förvärras.¹¹⁷

Lärdomar

Situationen för redan utsatta samhällsgrupper har försämrats i Ukraina. Även i Sverige riskerar särskilt kvinnor och flickor att utsättas för konfliktrelaterat sexuellt våld i händelse av krig. Ifall delar av Sverige skulle ockuperas, riskerar barn att deporterats och tvångsförflyttats. Ett eventuellt krig i Sverige skulle kunna innebära att äldre människor och människor med funktionsnedsättning drabbas hårt på grund av brist på anpassningar i till exempel skyddsrum och riskerar att isoleras i sina hem. Även Sverige riskerar under krig en ökning av våld i nära relationer. Ukraina är förvisso ett mer traditionellt och mer konservativt land än Sverige beträffande normer för kvinnor och män. Samtidigt har landet under senare år, innan den fullskaliga invasionen, tagit olika steg mot ett mer jämställt samhälle.¹¹⁸ Om orsakerna bakom det ökade våldet i nära relationer beaktas så kan dessutom flera av dessa faktorer förväntas finnas i Sverige i händelse av krig. Den svenska beredskapsplaneringen behöver ta detta i beaktande för att kunna motverka en sådan förväntad utveckling så långt som möjligt.

Sammantaget är en viktig lärdom för Sverige att i större utsträckning planera för hur särskilt sårbara grupper ska skyddas under höjd beredskap och krig.

114. <https://cepa.org/article/ukraines-battle-against-domestic-violence/>.

115. <https://time.com/6261977/ukraine-women-domestic-violence/>.

116. UN Women & Care, 'Rapid Gender Analysis of Ukraine', 4 maj 2022, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/Rapid-Gender-Analysis-of-Ukraine-en.pdf>.

117. Ibid.

118. Studier visar också att unga män och kvinnor i Ukraina har mer liberala och mindre traditionella uppfattningar om mäns och kvinnors roller.

Psykisk ohälsa

Sammanfattning av erfarenheter

- Personal inom ambulans och räddningstjänst i Ukraina har i stor utsträckning drabbats av posttraumatisk stress.
- Många mår psykiskt dåligt på grund av flyganfall och oro för anhöriga.

Erfarenheter

Intervjuer i Ukraina visar på stora utmaningar med psykisk ohälsa hos befolkningen. Personal inom bland annat ambulanssjukvård och räddningstjänst drabbas i stor utsträckning av posttraumatisk stress. Intervjuer visar att personal inom ambulans och räddningstjänst var mentalt oförberedda på det stora antal döda och skadade de tvingades hantera vid den fullskaliga invasionen 2022.¹¹⁹

Utöver de människor som drabbats av posttraumatisk stress med anledning av sitt yrkesutövande mår många i Ukraina psykiskt dåligt. Enligt det ukrainska hälsoministeriet är 14 miljoner ukrainare i behov av psykologiskt stöd. Framförallt är människor utmattade av alla flygattacker, anhöriga är oroad över soldater i fält, människor mår dåligt av att vara på flykt eller ha familjemedlemmar på flykt och människor påverkas starkt av alla begravningar.¹²⁰

Kriget har särskilt påverkat unga ukrainares psykiska hälsa. En studie av UNDP bland 14–34-åringar visar att antalet unga som oroar sig för sin fysiska och mentala hälsa har ökat från 35 procent under 2021 till 50 procent under 2022. Unga kvinnor uttryckte större oro än män (54 procent jämfört med 46 procent). 82 procent av de unga har upplevt försämrad mental hälsa och förlorade inkomstmöjligheter. 27 procent av de unga var oroliga för sin fysiska säkerhet och 19 procent var oroliga över att inte kunna hitta arbetsmöjligheter.¹²¹

En annan grund till psykisk ohälsa är ovisshet, att inte kunna planera för framtiden. Unga berättar att de helt slutat med alla fritidssysselsättningar eftersom de inte ser någon poäng med det. Det finns i Ukraina förslag på att starta utbildningar i att hantera osäkerhet, både för privatpersoner och organisationer.¹²²

Problemet med den psykiska ohälsan är känt i Ukraina även om det inte talas så mycket om det i den allmänna debatten eller mellan människor. Alla sjukhus i Ukraina uppges erbjuda psykiatrisk behandling, även om resurserna är knappa, och det finns även NGO:s och stiftelser som erbjuder hjälp digitalt. I intervjuer uppges att många tar antidepressiva läkemedel eller självmedicinerar med alkohol.¹²³

119. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

120. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

121. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/undp-ua-impact-war-youth-eng-findings-recommendations_2023_2.pdf.

122. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

123. Ibid.

Lärdomar

En viktig lärdom från kriget i Ukraina är att i hög utsträckning beakta psykisk ohälsa i planeringen av det civila försvaret i Sverige. Yrkesgrupper som är direkt involverade i hanteringen av krigets effekter påverkas i hög grad psykiskt av sitt arbete och dessa löper därmed stor risk att drabbas av posttraumatisk stress.

Även befolkningen i stort löper stor risk att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av krigets påfrestningar. Särskilt unga riskerar att drabbas av oro för sin säkerhet, hälsa och möjligheter att försörja sig. En utbredd psykisk ohälsa medför negativa konsekvenser inte enbart på individnivå utan även för befolkningens försvarsvilja och motståndskraft.

Begravningsverksamhet

Sammanfattning av erfarenheter

- Det råder brist på resurser i Ukraina för brådskande begravningar vilket gäller såväl arbetskraft som materiel, exempelvis kistor.
- I Ukraina har identitetsbrickor underlättat identifieringen av avlidna personer som begravts i massgravar.

Erfarenheter

Vittnesuppgifter beskriver hur det pågående kriget i Ukraina påverkar begravningsverksamheten, som behöver hantera ett ökat antal avlidna. Bilden som målas upp är att det råder brist på resurser i form av både materiel, som exempelvis kistor, och arbetskraft.¹²⁴ En annan stor utmaning är arbetet med att identifiera avlidna. Intensiteten och karaktären på stridigheterna i Ukraina, där civil infrastruktur och civilbefolkning utsätts för ryska attacker, har lett till att människor begravs i tillfälliga massgravar. Alla som har begravts har fortfarande inte lokaliserats och många avlidna som har hittats har ännu inte identifierats. Det betyder att många människor inte vet vad som hänt med deras familjemedlemmar.¹²⁵ I områden som tidigare ockuperats av Ryssland pågår ett intensivt forensiskt arbete med att gräva upp gravar för att identifiera kvarlevor med hjälp av identitetsbrickor, identitetshandlingar och DNA.¹²⁶ I Ukraina har även hanteringen av stupade soldater och officerare varit en utmaning, vilket bland annat har ökat belastningen på krematorier.¹²⁷

124. Memento #2 (2022). *Ukraina: "Bårhusen är fulla med döda"*. <https://www.begravningar.se/magasinet-memento/artikel/ukraina-barhusen-ar-fulla-med-doda>.

125. <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-caring-dead-forensics>. BBC News mars 2022.

126. Forensic Science International: Synergy 5 (2022). *Environmental Conditions and Bodily Decomposition: Implications for Long Term Management of War Fatalities and the Identification of the Dead during the Ongoing Ukrainian Conflict*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589871X22000699>.

127. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

Lärdomar

Lärdomar från Ukraina är att ansvariga aktörer behöver planera för att gemensamt kunna ta hand om ett stort antal avlidna i händelse av krig. Det krävs att mark avsätts för att kunna genomföra begravningar och att tillräckligt med personal säkerställs. Det behövs vidare en beredskap för att kunna ta hand om kroppar i väntan på begravning genom att bland annat säkra tillgång till kylrum, ishallar eller liknande. MSB har i tidigare rapporter framfört att det bör tydliggöras var begravningsverksamheten ska sorteras in i strukturen för det civila försvaret samt att samverkan och planering för att kunna genomföra brådskande begravningsverksamhet under höjd beredskap behöver utvecklas. Även Försvarsberedningen lyfter detta i sin delrapport *Kraftsamling*¹²⁸.

En annan lärdom är att det i krig kommer att uppstå ett stort behov av bland annat kistor, urnor och licksäckar. I de fall människor behöver begravas i massgravar kan en senare hantering och identifiering av avlidna underlättas om de bär identitetsbrickor.

Nödvatten, nödbespisning och sanitet

Sammanfattning av erfarenheter

- Transporter och logistik har varit en av livsmedelssektorns största utmaningar i Ukraina. Det har bland annat krävts samverkansinsatser mellan civila och militära aktörer för att säkra vägar för transporter och administrera passager genom vägspärrar.
- Osäker elförsörjning i Ukraina har försvårat lagring av livsmedel.
- Befolkningen har i viss mån varit förberedda med egna lager.
- Mobila reningsverk för dricksvatten som kan genomföra analys av vattenkvalitet och rening har kunnat nyttjas i viss utsträckning.

Erfarenheter

Ukraina drabbades av logistiska utmaningar när vägar förstördes och spärrades av, vilket försvårade transporter. I början av kriget krävdes samverkansinsatser mellan civila och militära aktörer för att säkra vägar för transporter och administrera passage genom vägspärrar.¹²⁹

Att en stor mängd människor har lämnat sina hem och flytt till andra delar av Ukraina har inneburit förändrade behov av varor i de olika regionerna. En anpassning har krävts vilket har inneburit logistikproblem när leveranskedjorna ställts om efter nya behov.¹³⁰ Livsmedelsverkets erfarenhetsinhämtning från Ukraina visar även att mycket kraft inledningsvis lades ned på att omfördela resurser mellan västra och östra delarna av landet samt att hitta kritiska resurser

128. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

129. Intervjuer i Ukraina, februari 2024. FHS.

130. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

utanför landets gränser. I områden där stridigheter pågått har biståndsorganisationer deltagit i planeringen av insatser, vilket har varit avgörande för försörjningen av livsmedel och dricksvatten.¹³¹

Sämre tillgång till elektricitet har medfört ökade kostnader för livsmedelsproduktion och transporter i Ukraina. Bland annat har ett behov av generatorer och bränsle lett till att priset på varor ökat i livsmedelsbutiker. Den osäkra elförsörjningen bidrar också till svårigheter vid lagring av livsmedel.¹³²

Befolkningen har i viss mån varit förberedd på krig och klarar i många fall av att överleva tack vare egna lager. Det är dock oklart exakt hur stora dessa individuella lager är och hur långt de kommer att räcka.¹³³ Ett exempel på att förberedelser fanns är att när Kiev under de första veckorna drabbades av akut brist på bröd, kunde leveranser av vete fortsatt ske in till staden eftersom det fanns lager av vete i andra delar av landet. Vid fronten är det mycket svårt att organisera leveranser av livsmedel.¹³⁴ Grannsamverkan kring säkrandet av förnödenheter, skyddade utrymmen och kring säkerhet i boendeområdet har haft en avgörande roll för människors trygghet.¹³⁵

Redan innan den fullskaliga invasionen saknade många hushåll på landsbygden tillgång till kommunalt vatten.¹³⁶ I maj 2022 genomfördes en undersökning som visade att 1,3 miljoner invånare i Ukraina inte nåddes av offentlig vattenförsörjning. En del av vattenledningarna i Ukraina härstammar från sovjettiden och det finns ett stort behov av underhåll som inte har kunnat tillgodoses. En huvuduppgift för Ukraina är nu att reparera och återuppbygga förstörd infrastruktur, särskilt vatten och avlopp.¹³⁷ Den stora mängden internflyktingar har inneburit ett hårt tryck på dricksvattenförsörjning och avlopp i vissa regioner eftersom infrastrukturen inte har varit dimensionerad för en plötslig ökning av antalet invånare.

I vissa områden nära fronten har projekt med mobila reningsverk för dricksvatten inletts där mindre reningsverk körs runt med skåpbilar. Dessa reningsverk har möjlighet att genomföra både analys av vattenkvalitet och rening. Detta har varit en fördel då en del i den ryska krigsföringen har varit hot om förorening av dricksvattnet. Genom dessa mobila dricksvattenverk kan ansvariga efter vissa typer av kontaminering kontrollera om vattnet är förorenat och göra det tjänligt som dricksvatten igen. Det har en viktig psykologisk påverkan, även om kapaciteten på dessa mobila reningsverk är begränsad.¹³⁸

Vattenreningsverk har varit återkommande måltavlor för ryska flyganfall. Detta har lett till att flera av dem har förstörts och inneburit ett högre tryck på de reningsverk som inte har attackerats.

131. Livsmedelsverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-27.

132. World Food Programme, "Ukraine Annual Country Report 2022", Länk: <https://www.wfp.org/publications/annual-country-reports-ukraine> [12-04-24]. FOI (2024). Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen. Opublicerad.

133. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

134. Ibid.

135. CIVIC (2023). https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/03/CIVIC_Ukraine-SelfProtect_ENG.pdf.

136. UNDP Ukraine, "Human Impact Assessment". Länk: <https://www.undp.org/ukraine/publications/human-impact-assessment> [12-04-24].

137. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

138. Ibid.

Lärdomar

Lärdomar från Ukraina är att dricksvatten- och livsmedelsproduktion utsätts för förstörelse i krig, vilket kan föranleda brist på vatten och mat i vissa delar av landet under perioder. Personal vid produktionsanläggningar behöver därför kunna arbeta på ett säkert sätt, exempelvis med skyddsutrustning eller tillgång till fysiskt skydd. I Ukraina har småskalig produktion inneburit bättre flexibilitet och fler små mobila enheter är svårare att slå ut än till exempel stora vattenreningsverk. Även om infrastruktur och produktion ser annorlunda ut i Sverige och därmed har andra förutsättningar och potentiella konsekvenser i händelse av krig, kan dessa lärdomar betraktas som allmängiltiga och därmed vara av intresse för svensk beredskapsplanering.

En lärdom från Ukraina är att människor som har god hemberedskap med personliga förråd av mat och vatten har klarat sig bättre i situationer med begränsad tillgång till förnödenheter.¹³⁹ Detta, samt de positiva erfarenheterna av grannsamverkan i Ukraina, bedömer MSB som relativt enkla att överföra till en svensk kontext och de bekräftar vikten av befintliga svenska rekommendationer och checklistor för en stärkt hemberedskap i Sverige.¹⁴⁰

Mottagande av internationellt civilt stöd

Sammanfattning av erfarenheter

- Stora delar av det internationella stödet har sedan krigets början koordinerats utanför Ukraina. Under våren 2024 har distributionen skiftat från avlämning i Polen till stöd direkt in i Ukraina.
- En centraliserad hantering från EU och en stark samordning i Polen har varit avgörande för att hantera omfattningen av det inkommande stödet.
- Att Polens myndighet för försörjningsberedskap, RARS, hade egen lagerverksamhet och erfarenhet av logistik och distribution har varit av vikt.
- Räddningstjänstmyndigheten SESU är en central aktör för hantering av resurser som ställs till förfogande genom EU:s civilskyddsmekanism.
- Ideella organisationer är viktiga i arbetet med att motta och distribuera inkommande stöd.
- En god spårbarhet krävs för att motverka att inkommande stöd försvinner eller hamnar i fel händer. Viljan att ge stöd minskar om bidragande länder inte får information om hur deras resurser används.
- Införsel av internationellt stöd innebär omfattande administrativa processer för både givare och mottagare, trots olika tull- och gränslättnader för gods.
- Ryssland angriper ukrainska lagerbyggnader som innehåller donerad materiel. Ukraina har därför nyttjat fysiskt skydd i form av säckar och stenfyllda trådmurar för att skydda lager av inkommande stöd.

139. Att ha individuell hemberedskap och kunna klara sig själv i sju dagar uppmanas bland annat till MSB, *Om krisen eller kriget kommer: viktig information till Sveriges invånare* (Karlstad, 2018).

140. *Hemberedskap*, MSB. <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/hemberedskap--preppa-for-en-vecka/>.

Erfarenheter

I MSB:s delredovisning den 6 november 2023¹⁴¹ redogjordes mer utförligt för hur det internationella stödet i Ukraina i stort har kanaliserats. I detta kapitel återges därför detta endast översiktligt, medan nya erfarenheter beskrivs mer ingående. I kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina presenteras det stöd som har kanaliserats genom MSB:s insatsverksamhet och EU:s civilskyddsmekanism.¹⁴² Delar av de lärdomar och sätt att tillvarata dem som presenteras i detta avsnitt härrör från dessa erfarenheter. Trots relativt många intervjuer i kombination med ett stort antal MSB-insatser till Ukraina finns en begränsad inblick i hur stödet har fördelats och organiserats väl på plats inne i Ukraina. Därför berör mycket av informationen istället organisationen i grannländerna, vilket återspeglas i denna redovisning.

Stora delar av det internationella stödet till Ukraina har koordinerats utanför landets territorium. Nato har tagit en framträdande roll avseende inkommande militärt stöd medan EU har tagit ett stort ansvar för inkommande civilt stöd, inklusive humanitärt stöd, bland annat inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism via Emergency Response Coordination Centre (ERCC) på EU:s generaldirektorat för civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, DG ECHO.¹⁴³ Sedan den fullskaliga invasionen har även FN:s insatser i Ukraina ökat kraftigt. Detta har medfört att organisationerna vuxit på central nivå samt att flertalet nya kontor har öppnats på lokal nivå.¹⁴⁴ FN har etablerat sin gängse klustersamordning för hantering av storskaliga kriser och katastrofer, där olika FN-organ tar huvudansvaret för olika kluster eller sektorer i syfte att fördela det humanitära biståndet så effektivt som möjligt.¹⁴⁵

Det civila och humanitära stöd som förmedlas via deltagande länder i EU:s civilskyddsmekanism går direkt till mottagande myndigheter i Ukraina. Efter den fullskaliga invasionen etablerade ERCC logistikhubbar i Polen, Rumänien och Slovakien och fungerade som en koordinerande instans för att effektivisera och underlätta medlemslänternas stöd till Ukraina.¹⁴⁶ Ukraina har också haft en roterande samverkansperson (liaison officer) på ERCC, för att underlätta kontakter mellan efterfrågande myndigheter och erbjudande länder. Den polska myndigheten för försörjningsberedskap, RARS¹⁴⁷, har både hanterat bilateralt stöd från Polen och stöd från EU:s medlemsländer. Stödet har omlastats och förvarats temporärt i stora lager i Polen, som ursprungligen upprättades för nationellt bruk. I intervjuer understryker tjänstemän vid EU-kommissionen att

141. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina - Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30493.pdf>.

142. Värt att betona är att erfarenheterna från MSB:s egen insatsverksamhet i Ukraina endast utgör en pusselbit av det samlade inkommande stödet, vars omfattning vida överstiger stödet genom såväl MSB som EU:s civilskyddsmekanism. Av tidsskäl har MSB inte kunnat fördjupa sig i det samlade stödet i denna redovisning.

143. Det har i några fall kommit listor på efterfrågade resurser genom Natos koordineringsfunktion för civila katastrofinsatser, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), men dessa listor har alltid varit identiska med listor som också kommit genom ERCC, och där ERCC därtill haft betydligt mer omfattande antal listor. EADRCC anses vara mer av en brevlådefunktion, att jämföra med ERCC som har ett stort antal personer i tjänst, en lägesbildsfunktion 24/7 och därtill har både finansiering knuten till arbetet samt vana av såväl frekventa som större insatser över stora delar av världen.

144. MSB (2024). Årsrapport för insatsverksamheten, publ nr MSB2327. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30586.pdf>.

145. Ukraine Inter Cluster Coordination. UN OCHA ReliefWeb Response. <https://response.reliefweb.int/ukraine/inter-cluster-coordination>.

146. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

147. Polish Government Strategic Reserves Agency.

stödet från Ukrainas grannländer, inte minst Polen, har varit ovärderligt för att snabbt kunna upprätta humanitära hubbar för att stödja Ukraina. I sammanhanget lyfter många att det har varit avgörande att RARS hade egen lagerverksamhet att utgå från och därmed erfarenhet och kapacitet av logistik och distribution samt IT-system för detta, som kan hantera både öppen och säkerhetsklassad information. Därigenom kunde RARS bygga upp en decentraliserad lagerhållning även om förfarandena hanteras centralt.¹⁴⁸ EU-kommissionen poängterar vikten av att det överlag fanns upparbetade och bra krishanteringssystem i merparten av länderna nära Ukraina. I de länder där detta saknades noterades att arbetet gick långsammare.¹⁴⁹

Det är svårt att få en tydlig bild av hur stödet samordnas inom Ukraina. FHS fokuserade i sina intervjuer på plats överlag på frågeställningar om samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå men konstaterade att det var en svår fråga för intervjupersonerna att besvara då de ofta hade mest kunskap om den nivå som de själva arbetade på.¹⁵⁰ Det kan dock konstateras att SESU är en viktig aktör för inkommande resurser från medlemsländerna i EU:s civilskyddsmekanism, både avseende mottagning och vidare distribution inom Ukraina.¹⁵¹ En annan viktig aktör är JSC Khmelnytskoblenergo, utpekad ukrainsk myndighet för donationer inom energisektorn, som förväntas både vara mottagare av inkommande internationellt stöd samt ansvarig för att tillse att resurserna når slutanvändarna.¹⁵² Inom sjukvårdsområdet är istället The State Institution Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine en central aktör.¹⁵³

De första två åren efter den fullskaliga invasionen av Ukraina transporterades majoriteten av det svenska materielstöd som MSB varit involverad i (såväl av MSB donerad materiel som donationer från externa aktörer) till Polen för vidare införsel in i Ukraina. Det krävs en god spårbarhet av resurserna för att motverka att inkommande stöd kommer på avvägar eller hamnar i fel händer. Viljan att ge stöd minskar också om bidragande länder och enskilda aktörer inte får information om hur deras resurser används. ERCC har därför betonat behovet av samordning mellan ukrainska offentliga aktörer, exempelvis genom att SESU:s spårningssystem utvidgas till andra myndigheter och departement.¹⁵⁴ Sedan den 1 april 2024 har det från ukrainsk sida införts en så kallad humanitär kod för materiel som donerats till landet. Denna kod är unik för varje godsändning och ska tillhandahållas av mottagande aktör inför införsel i landet som ett steg i att öka spårbarheten.¹⁵⁵

148. Intervjuer vid DG ECHO, december 2023.

149. Ibid.

150. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

151. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

152. Enligt de upprättade och standardiserade donationsavtalen mellan Ukraina och givarländer avseende resurser inom energi står följande: "According to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dd. 22 July 2022 No. 824, JSC Khmelnytskoblenergo is entitled to be the recipient of humanitarian aid to satisfy the energy sector needs and has to transfer the Equipment/Fuels/Materials donated by Xxx (Name of company) to another beneficiary/beneficiaries as defined under **Purpose**."

153. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

154. European Commission Directorate-general for European Civil Protection and Humanitarian Operations (ECHO) 2023. UCPM Lessons Learnt Programme Meeting ECPM Activations Related to Earthquake in Tyrkiet and Syria and Russia's War Against Ukraine 3-4 October.

155. ERCC OPERATIONAL PLAN FOR THE DELIVERY OF UCPM ASSISTANCE TO UKRAINE. UPDATE: 23 January 2024.

Sedan årsskiftet 2023/2024 har ERCC genom en uppdaterad vägledning för transporter uppmanat medlemsstater och deltagande nationer att så långt som möjligt övergå till transporter direkt till slutmottagare i Ukraina. Detta för att korta ledtiderna från bidragande land till slutmottagare och för att avlasta de hårt belastade hubbarna.¹⁵⁶ Denna vägledning, i kombination med det ukrainska införandet av en humanitär kod för donerad materiel, har resulterat i att MSB till stor del styrt om sina planerade transporter direkt till mottagare i Ukraina. Detta har i sin tur inneburit fler bilaterala kontakter med mottagarna och mer arbete med administrativa processer kopplat till införsel. Genom denna förändring har det blivit påtagligt att Polen dessförinnan har tagit ett stort ansvar för de administrativa procedurerna, såsom tullklarering och korrekt dokumentation, vilket har avlastat Sverige, övriga bidragande länder och Ukraina.¹⁵⁷

Vid införseln i Ukraina skickas stödet antingen direkt till slutmottagaren eller till en ukrainsk hubb för vidare distribution inom landet. Vilken aktör som är mottagare av stödet varierar också - från samordnande kontaktpunkter såsom SESU eller JSC, till andra myndigheter eller en oblast. När Ukraina begär stöd genom EU:s civilskyddsmekanism, skickar Ukraina förfrågningar om resurser uppdelat inom olika områden, ungefär motsvarande de svenska beredskapssektorerna. När ett medlemsland erbjuder resurser som matchar de angivna behoven svarar Ukraina ofta inom några timmar, vilket ger bilden av att arbetet inom Ukraina är relativt välorganiserat.¹⁵⁸

En erfarenhet från Ukraina är vikten av att nyttja frivilliga, där de ca 1 700 nystartade lokala volontärgrupperna i Ukraina har spelat en viktig roll avseende mottagande och fördelning av inkommande stöd.¹⁵⁹ FOI konstaterar att det under inledningen av Rysslands anfall mot Ukraina i februari 2022 fanns ett stort engagemang från just spontanfrivilliga att bidra. Inledningsvis hade dessa en större förmåga att förmedla humanitär hjälp än de etablerade institutionerna.¹⁶⁰ Även i FHS intervjuer lyfts de ideella organisationerna fram som viktiga aktörer i detta arbete, särskilt Röda Korset även om organisationen inte kom på plats förrän två till tre månader efter invasionen.¹⁶¹ Svenska Röda Korset lyfter i sin tur att spontanfrivilliga och olika spontana nätverksinitiativ sällan har samma strukturella förutsättningar och resurser som etablerade aktörer samt att det ofta är en utmaning att upprätthålla sådana spontana initiativ över tid.¹⁶²

I framtagandet av underlag till denna rapport har MSB inte närmare kunnat utröna hur frivilligarbetet inom Ukraina har organiserats generellt - om det ens har organiserats samlat. Enligt FHS har organiseringen inte letts från offentligt håll, även om Nationalgardet tycks ha haft någon form av uppgift i arbetet.¹⁶³

156. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, maj 2024.

157. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

158. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

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

160. FOI (2023). *Gråzonslagen i krig och fred*. FOI-R--5447—SE.

161. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

162. Svenska Röda Korset (2024). *Värn i allvarstider - Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvar*.

163. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

MSB:s intervju med en regional avdelning av Röda Korset i Ukraina visar att de har fått hjälp från bland annat Danmark, Tyskland och Storbritannien men det framgår inte exakt hur det inkommande stödet har organiserats. Röda Korset får uppdrag från SESU, lokala myndigheter, larmcentralen (motsvarande 112) eller från privatpersoner som kontaktar dem direkt. Däri ingår distribution av mat, vatten och mediciner, såväl på uppsamlingsplatser som genom mobila team vilka åker hem till människor och delar ut förnödenheter, framförallt till barn med särskilda behov.¹⁶⁴

Slutligen beror bristen på information om organisering av arbetet med inkommande stöd och spårbarhet av donerade materiella resurser till stor del på att Ukraina inte kan lämna alltför mycket information. Detta eftersom sådan information riskerar att hamna i ryska händer och sedan användas för att genomföra angrepp mot lagerbyggnader med donerad materiel.¹⁶⁵ Regionala Röda Korset bekräftar i MSB:s intervjuer att Ryssland inte respekterar folkrättsligt skyddade symboler för det civila försvaret eller Röda Korsets personal. Ryssland sprängde till exempel ett av Röda Korsets lager med materiel, varpå de periodvis fick flytta det varje kväll.¹⁶⁶ Förutom att flytta lager har Ukraina utvecklat ett ”passive protective defence system” för att skydda kritisk infrastruktur och viktiga beredskapslager. Detta system består av fler skyddslager innehållandes bland annat säckar och stenfyllda trådmurar (gabioner).¹⁶⁷

Lärdomar

Inkommande internationellt stöd till Ukraina hade troligtvis inte kunnat nå samma omfattning eller kanaliseras i samma utsträckning om inte stödet varit centraliserat från såväl EU som genom en välfungerande nationell samordning i Polen via RARS.¹⁶⁸ Polens organisering av inkommande stöd till Ukraina understryker vikten av att ha en nationell kontaktpunkt som fokuserar på samhällets samlade resurser och har erfarenheter och kapacitet av omfattande lagerverksamhet och logistik och donationsförfaranden. Att Sverige genom MSB redan har en utpekad kontaktpunkt för inkommande och utgående civilt stöd via ERCC och Natos koordineringsfunktion för civila katastrofinsatser (EADRCC) samt etablerade kanaler och procedurer för insatser genom EU och FN, underlättar samordningen av ett svenskt mottagande av civila resurser från utlandet. Mot bakgrund av MSB:s föreslagna sammanhållande roll inom försörjningsberedskap skulle MSB kunna utvecklas i RARS riktning, och på så vis både utföra motsvarande SESU:s roll i Ukraina och RARS roll i Polen i händelse av höjd beredskap i Sverige.

Redan idag finns det möjlighet att under höjd beredskap inte enbart nyttja de lagerhållna nationella resurserna utan även MSB:s resurser för internationella insatser och rescEU. I uppbyggnaden av lager och logistiska hubbar för inkommande stöd under höjd beredskap är det möjligt att utgå från MSB:s befintliga

164. Intervjuer i Ukraina, februari 2024. MSB.

165. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, september 2023.

166. Intervjuer i Ukraina, februari 2024. MSB.

167. Intervjuer vid DG ECHO, december 2023.

168. Ibid.

struktur för lager och logistik för att snabbt kunna skala upp lagerkapaciteten. MSB:s roll avseende nationell koordinering och prioritering av inkommande civilt stöd skulle dock sannolikt behöva förtydligas.

Våra grannländers förberedda krishanteringssystem är av betydelse vid höjd beredskap i Sverige eftersom inkommande stöd kan komma att lagerhållas utanför svenskt territorium innan distribution sker.¹⁶⁹ De nordiska länderna skulle därför kunna fördjupa sitt pågående samarbete avseende beredskapsplanering och gemensamma övningar. Detta för att säkerställa att Sveriges grannländer både kan ge civilt stöd och vid behov koordinera det samlade internationella civila stödet i händelse av krig. I denna grannsamverkan behöver även Sverige förbereda sig för att kunna axla den roll som Polen har tagit kopplat till kriget i Ukraina. Som Nato-medlem är detta särskilt viktigt eftersom Sverige kan komma att bli ett transitland för inkommande militärt, civilt och humanitärt stöd.

Givet att en angripare skulle kunna se lager och logistiska hubbar som potentiella måltavlor, vore det en fördel att planera för etablering av lager och logistiska hubbar på flera platser runtom i landet för att uppnå en spridningseffekt samt att planera för bevakning och fysiskt skydd av lager och hubbar för inkommande stöd. Vidare skulle det nordiska samarbetet kunna stärkas i form av gemensam lagring av vissa kritiska förnödenheter för att förbättra det egna landets förmåga att snabbt kunna distribuera nödvändig utrustning vid behov.¹⁷⁰

Som nämns under erfarenheter är det viktigt med spårbarhet av inkommande stöd, bland annat för att givare fortsatt ska vilja bidra. Spårbarheten är därför en aspekt som Sverige sannolikt behöver beakta vid förberedelserna för inkommande stöd. För att uppnå detta syfte skulle MSB exempelvis kunna använda sina erfarenheter från att samordna donationer och materiel till Ukraina för att skapa en digital plattform som kan nyttjas för inkommande stöd.¹⁷¹

Den ökade administrativa bördan för bidragande länder under våren 2024 i samband med att inkommande stöd framgent ska transporteras direkt till Ukraina, visar att Sverige troligtvis kommer att behöva lägga mycket kraft på dessa administrativa uppgifter vid inkommande civilt och humanitärt stöd. Även om ett av våra grannländer skulle få motsvarande Polens roll i händelse av krig i Sverige, behöver även Sverige bygga upp egna strukturer och rutiner då ansvaret över tid kan förväntas övergå alltmer på svensk sida ifall kriget blir långvarigt. I detta arbete ingår behov av att fastställa olika typer av undantag och lätnader kring införsel på förhand.

MSB:s insatser i Ukraina har visat att det uppstår utmaningar i att hantera donerad materiel på grund av ovana i att arbeta i vissa system och med materiel som inte använts tidigare (se erfarenheter i kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina). Genom utbildning säkerställs att kunskapsluckor minskar för både användning och underhåll av materiel. Utbildning från medföljande

169. Intervjuer vid DG ECHO, december 2023.

170. Hagasamarbetet är det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap. Prioriterade områden för detta finns att läsa i MSB (2022). *Nordic Civil Protection and Host Nation Support – Solidarity put into Practice*. MSB1950 -2022.

171. En liknande lösning finns genom RARS i Polen, https://form.rars.gov.pl/en/donation_form. En dylik plattform användes också i Sverige under coronapandemin som en del av MSB:s nationella samordning av donationer av utrustning för andra samhällsviktiga verksamheter än sjukvården. För inkommande stöd under höjd beredskap skulle det dock krävas en högre nivå av säkerhetsskydd samt en vidareutveckling i övrigt.

expertstöd är därför väsentligt för att inkommande stöd ska kunna nyttjas fullt ut. Denna lärdom är relevant i en svensk kontext, då svenska myndigheter så långt som möjligt kommer att behöva säkerställa att bidragande länders personal kan verka på plats i Sverige. Sverige bör därför även fortsättningsvis aktivt delta i insatser och gemensamma övningar inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism. Att gemensamt öva med olika typer av materiel samt ha en viss standardisering av olika förfaranden innebär möjligheter till ökad interoperabilitet mellan länder, vilket höjer förmågan att samverka även under höjd beredskap. Särskilt de etablerade procedurerna för mottagande av inkommande experter och materiel bör övas.

MSB har inte tillräckligt med information för att kunna bedöma huruvida Ukrainas liaison officer vid ERCC har påverkat effektiviteten i det inkommande stödet. En lärdom från MSB:s insatser till Ukraina är dock att närvaron av svenska nationella utsända experter och liaison officers inom olika delar av EU har bidragit till att MSB har haft god insyn och därmed kunnat påverka arbetet i positiv riktning. Att ha svensk personal på plats inom EU:s strukturer har även varit ett stöd i identifieringen av de mest kritiska behoven hos Ukraina. (Se kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina). Det tycks därför rimligt att anta att denna lärdom är av vikt även vid ett eventuellt mottagande av internationellt stöd. Utsända nationella experter eller liaison officers från Sverige skulle kunna utgöra ett betydande stöd i arbetet genom att vara inbäddade i den struktur som troligtvis kommer att hantera EU:s samordning av insatser och donerade resurser. Då ett krig innebär större påfrestningar än fredstida händelser kräver det sannolikt betydligt mer omfattande samverkansresurser – på fler platser och hos delvis andra aktörer – än när Sverige exempelvis tog emot internationellt stöd under skogsbränderna 2018.

Hanteringen av stödet till Ukraina har gett MSB nya erfarenheter då stödet har kanaliserats till ett krigsdrabbat land med hög utvecklingsnivå som fungerar relativt obehindrat, trots de enorma påfrestningar som kriget utgör.¹⁷² (Se kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina). En lärdom är att lagar och regler ofta är desamma som i fredstid vilket kan innebära hinder för inkommande stöd, exempelvis avseende bygglov med mera.¹⁷³ I det svenska arbetet med planering och förberedelser för inkommande stöd behöver därför sådana situationer inte bara identifieras, utan även lösas ut på förhand.¹⁷⁴ Detta kan till del omhändertas inom ramen för den strategi som MSB och civilområdesansvariga länsstyrelser har tagit fram tillsammans: *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till världlandsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser*.¹⁷⁵

172. MSB har till följd av fredstida händelser genomfört ett stort antal insatser till andra EU-länder inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism vid fredstida kriser. Dessa länder har också fungerat relativt obehindrat men påfrestningarna är inte jämförbara med ett krig, varför insatserna till Ukraina bidragit med nya erfarenheter.

173. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, januari 2024.

174. IFRC har sedan tidigare tagit fram vägledningar som ska stödja mottagande av internationell hjälp, vilka ingår i MSB:s arbete på området. Några av de områden som omfattas är hur byråkratiska hinder, såsom inom tullklarering av hjälpvaror och utrustning, kan röjas. Sådana hinder leder ofta till restriktioner och förseningar av visum och tillstånd för humanitär personal, inklusive av utländska yrkeskvalifikationer för specialiserad personal, särskilt inom medicinska områden. Viss information om potentiella hinder kan också finnas i Ds 2023:22 *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal* samt tillhörande remissvar. Ds 2023: 22 har förvisso har ett militärt fokus men ett antal områden listas, vilka även kan ha betydelse vid inkommande civilt stöd.

175. MSB (2024). *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till världlandsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser*. Publ nr: MSB2268.

Svenska Röda Korset anser att Sverige behöver förbereda för internationella humanitära aktörers närvaro i landet vid höjd beredskap och att det behöver tas fram en god planering för hur dessa ska kunna verka på svenskt territorium. De ser vidare ett behov av en detaljerad planering för distribution av förnödenheter under kris och krig samt tydliga riktlinjer för hur detta ska genomföras, inklusive hur information om tillgängliga resurser ska spridas och hur den praktiska utdelningen ska organiseras.¹⁷⁶

Avslutningsvis finns det anledning att fördjupa sig ytterligare i dessa frågor för att kunna dra fler lärdomar om hur Sverige skulle kunna organisera sitt arbete med inkommande civilt stöd i händelse av höjd beredskap. En sådan fördjupning skulle med fördel kunna ha en bredare ansats som inkluderar mångfalden av allt inkommande civilt stöd och humanitärt stöd samt skärningen mellan inkommande civilt och militärt stöd.¹⁷⁷

176. Svenska Röda Korset (2024). *Värn i allvarstider - Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvar*.

177. En sådan fördjupning och breddning vore kanske mer lämplig i ett senare skede då det kan vara mindre känsligt att redogöra för hur arbetet organiserats. Det kommer då också att finnas mer erfarenhet av arbetet inne i Ukraina i takt med att stödet alltmer kommer att skifta från distribution via Polen till direktfördelning till Ukraina.

5. Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning

I detta kapitel redovisas erfarenheter och lärdomar av relevans för delmålen att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna respektive att upprätthålla en nödvändig försörjning, vilka delvis överlappar varandra och därför redovisas samlat. Även under höjd beredskap och krig måste samhällsviktig verksamhet fortgå för att tillgodose befolkningens grundläggande behov och för att annan samhällsviktig verksamhet, inklusive det militära försvaret, ska fungera. Att så sker är dessutom avgörande för att upprätthålla en uthållig försvarsvilja. Det här kapitlet handlar om hur detta kan säkerställas genom förberedelser och planering och/eller omställning. I kapitlet ges först exempel från några sektorer där det fanns förberedelser och planering eller där framgångsrik omställning av verksamhet har skett. Därefter ges exempel avseende både förberedelser och planering och omställning från följande sektorsövergripande områden inom det civila försvaret: försörjningsberedskap, reparationsberedskap, samverkan och ledning, personalförsörjning samt cyber- och informationssäkerhet.

Förberedelser och planering

Sammanfattning av erfarenheter

- Genom undantagslagstiftning fokuserar den ukrainska ekonomin på att upprätthålla betalsystemet, stabilisera valutan, motverka inflation, säkra utländskt finansiellt stöd, upprätthålla banksystemet och motverka ekonomisk kollaps för de många små och medelstora företag som utgör ryggraden i den ukrainska ekonomin.
- Kort tid före den fullskaliga invasionen 2022 beslutade Ukraina om en lag som möjliggjorde flytt av för staten viktiga data till molntjänster, där servrarna fysiskt är lokaliserade utomlands.
- Ukraina hade länge planerat för ett minskat beroende av Ryssland genom såväl tekniska som lagmässiga förändringar för el och gas. Beroendet av ryska drivmedel har dock kvarstått.
- Ukrainas statens lansering av en digital plattform och en applikation för att få samhällsrelaterad service att fortgå har spelat en viktig roll för Ukrainas motståndskraft. Även fysiska administrativa servicecenter samt mobila servicekontor där medborgare ska kunna hantera många olika typer av ärenden har använts.

Erfarenheter

Att upprätthålla ekonomin under det pågående kriget har inneburit utmaningar. Sedan Sovjetunionens fall har Ukraina dragits med arvet från planekonomin. Det har lett till en instabil finansiell sektor med ett svagt och korrupt bankväsende redan före den fullskaliga invasionen.¹⁷⁸ Ukraina genomförde därför mellan 2014 och 2021 ett antal åtgärder för att stärka den ukrainska ekonomins motståndskraft. Under perioden reformerades centralbanken genom att dess självständighet stärktes, professionalismen ökade och inflationsmål infördes. Dessutom likviderades eller förstatligades ett stort antal problemtyngda privata försäkringsbolag och banker, till exempel Privatbank. Reformen mot den utbredda korruptionen inleddes och lån togs från Internationella valutafonden IMF, som ställde krav på kapitalreserver samtidigt som en striktare övervakning av bankerna infördes. IMF krävde också att Ukraina införde lagstiftning som hindrade oligarkernas försök att återgå till förstatligande och/eller likvidering av bankerna. Detta tycks ha ökat den finansiella sektorns motståndskraft.¹⁷⁹

Dessa reformer i kombination med en till synes jämförelsevis omfattande beredskapsplanering inom området finansiella tjänster möjliggjorde för den ukrainska regeringen och centralbanken att handla snabbt när invasionskriget var ett faktum. Genom förberedd undantagslagstiftning, som infördes direkt efter invasionen, fokuserades den ukrainska ekonomin på att upprätthålla betalsystemet, stabilisera valutan och motverka inflation, säkra utländskt finansiellt stöd, upprätthålla banksystemet samt motverka ekonomisk kollaps för de många små och medelstora företag som utgör ryggraden i den ukrainska ekonomin.¹⁸⁰

178. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

179. Ibid.

180. Ibid.

Detta uppdrags delredovisning redogjorde även för hur Ukraina en kort tid före invasionskriget inleddes 2022, antog en lag som möjliggjorde för den ukrainska staten att flytta grunddata till molntjänster, även om de servrar som upprätthåller tjänsterna fysiskt finns i en annan stat. Med hjälp av privata aktörer kunde sedan stora delar av den ukrainska statens grunddata lagras på servrar utanför landets gränser.¹⁸¹

Även inom energiområdet hade förberedande planering skett. Det ukrainska elsystemets främsta prövningar inleddes under hösten 2022 med massiva ryska attacker av robotar och drönare som specifikt riktades mot elnätet. Konsekvensen blev elbortfall för en stor del av den ukrainska befolkningen. Ukraina hade framförallt planerat för scenarier där elsystemet skulle skyddas mot terrorism, sabotage och cyberangrepp. De cyberattacker som riktats mot elsystemet sedan februari 2022 har i all väsentlighet kunnat avvärjas, men det har funnits utmaningar med det fysiska skyddet. Även om Ukraina lyckats bekämpa en stor andel av de robotar och drönare som har varit riktade mot dess energinfrastruktur, uppstår stora skador ifall dessa når sina mål.¹⁸²

En av de kanske viktigaste förberedelserna inom energiområdet har varit att Ukraina länge planerat för ett minskat beroende av energi från Ryssland. Det har skett genom såväl tekniska som författningsmässiga förändringar för el och gas. Beroendet av ryska drivmedel har dock kvarstått. Förändringarna har emellertid tagit lång tid, och även om Ukrainas mål ända sedan 1990-talet har varit att bli integrerade med Europas elsystem, var det först 2006 som processen kunde inledas. Efter flera år av planering skedde en fränkoppling från det ryska systemet den 24 februari 2022. Fränkopplingen skulle egentligen ha genomförts som ett test i januari men hade skjutits upp av Ryssland. Syftet med testet var att köra det ukrainska systemet i ö-drift¹⁸³ under några dagar för att säkerställa funktionen, men systemet kopplades inte ihop med Ryssland igen, utan är numera en del av det europeiska elsystemet.

Ett ytterligare exempel på förberedelser inom energiområdet var att de största energiföretagen hade utvecklat alternativa kontrollcenter med planer för hur verksamheten skulle kunna överföras dit vid såväl kris som krig. Planerna verkställdes några timmar innan det fullskaliga invasionskriget inleddes.¹⁸⁴

Ett annat område där Ukraina tycks ha varit relativt väl förberett är tillgången till digitala offentliga tjänster. År 2020 lanserade den ukrainska staten en plattform och applikation vid namn ”DIIA”, som även är ett statligt ägt företag. Idag tycks den spela en mycket viktig roll för Ukrainas motståndskraft genom att erbjuda ett sätt för samhällelig service att fortgå i landet. DIIA fungerar som en portal för en lång rad offentliga tjänster, där användare till exempel kan ansöka om sociala stödinsatser, bidrag och förmåner direkt i DIIA-appen. Grundläggande i applikationen är hantering av id-handlingar och statliga tillstånd. Det går bland annat att registrera nyfödda barn och ta del av ett antal förmåner

181. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina: Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325 (2023).

182. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

183. Svenska kraftnät beskriver ö-drift som en elberedskapsåtgärd som innebär att elförsörjningen ska kunna säkerställas i mindre eller större delområden även utan koppling till transmissionsnätet.

184. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

kopplade till familjebildning, ansöka om ersättning för skadad egendom i samband med kriget, personer som är verksamma i det ukrainska civila eller militära försvaret kan ansöka om fördelaktiga bostadslån till låg ränta och företagare kan ansöka om ett antal olika stöd. Efter att ansökan har gjorts i DIIA, gör integrationen med bank-id det därefter möjligt att få finansiellt stöd utbetalat direkt till användarens bankkonto.¹⁸⁵

Utan att gå in på de underliggande tekniska förutsättningarna bygger detta på att DIIA har tillgång till data från flera olika register och databaser för offentlig sektor, samt att användare kan identifiera sig genom digital autentisering. Sedan 2020 har det varit möjligt att använda den ukrainska centralbankens bank-id i DIIA, och dagen före det fullskaliga invasionskriget beslutade Ukrainas regering även att tillåta ett antal andra autentiseringstjänster. Det här har underlättat tillgången till offentliga tjänster under kriget, inte minst för de många internflyktingar som inte kunnat ta sig till sina lokala servicekontor på hemorten.¹⁸⁶

DIIA är dock inte enbart en digital plattform utan omfattar även fysiska administrativa servicecenter där medborgare ska kunna hantera många olika typer av ärenden. Den digitala användningen av DIIA är generellt högre hos yngre användare, höginkomsttagare och högutbildade, medan den är lägre bland äldre och personer med låg inkomst eller låg utbildning. Allra högst användning av DIIA är det hos internflyktingar, veteraner och föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Att det även finns fysiska servicecenter underlättar istället för de som inte vill eller kan använda sig av de digitala tjänsterna. Dessutom finns ett 30-tal mobila servicekontor. De mobila kontoren fanns på plats redan före 2022 och tycks trots sitt relativt låga antal ha fått stor betydelse eftersom många servicecenter med fast adress har förstörts i ryska attacker. De fasta servicecentren ligger ofta i anslutning till regionala eller kommunala förvaltningsbyggnader, vilka har varit mål för den ryska krigsföringen.¹⁸⁷

Lärdomar

Under det pågående kriget i Ukraina har civil infrastruktur varit föremål för militära attacker och det har förekommit överträdelser av folkrättsliga regelverk. Planering och övning för höjd beredskap behöver omfatta dylika scenarier för att inte riskera att samhällskritiska funktioner avstannar.

För att inte riskera att nödvändiga varor och tjänster upphör vid ett krig måste planering för hur dessa sårbara beroenden ska hanteras göras redan i fredstid. Ukraina har över tid minskat sitt beroende av Ryssland vad gäller el, vilket har krävt en mycket omfattande planering.

Erfarenheter från Ukraina visar hur viktigt det är att planeringen av det civila försvaret sker i god tid innan ett väpnat angrepp inträffar. En viktig lärdom är att skyddet av elsystem och liknande infrastruktur behöver vara såväl aktivt som passivt. Det senare innebär att det fysiska skyddet för anläggningar skulle

185. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

186. Ibid.

187. Ibid.

behöva beaktas redan från början när en anläggning byggs eftersom det kan vara kostsamt, eller till och med omöjligt, att bygga in i efterhand. Det går att förstärka skyddsbarriärer i efterhand men det är tidskrävande och ger framförallt skydd mot sekundärt splitter och inte från primära attacker. Aktivt skydd, i det här fallet av luftvärn, behöver planeras tillsammans med Försvarsmakten för att effektivt kunna nyttja resurserna till såväl skydd av civil infrastruktur som de militära operationerna. Ju tidigare planeringen sker, desto enklare blir det alltså att säkerställa effektivt fysiskt skydd i skarpt läge.

I uppdragets delredovisning framhölls att flera grundläggande samhällsfunktioner och offentliga tjänster kräver tillgång till samhällsviktig information i form av grunddata. I Ukraina säkrades grunddata genom att flyttas till molntjänster. Det är inte nödvändigtvis rätt väg att gå för Sverige, men för att viktig information och data inte ska gå förlorad eller läckas är det angeläget att planera för hur samhällskritiska data ska säkras i händelse av höjd beredskap.

Omställning

Sammanfattning av erfarenheter

- Centralbanken har flyttat från Kiev till Lviv.
- Det finns tillgång till mindre mobila reningsverk för dricksvatten.
- Nationell roaming har införts så att samtliga tillgängliga mobiloperatörer i landet kan användas av alla abonnenter.
- Schemalagda begränsningar i elanvändningen har införts för att säkerställa balansen i elsystemet och undvika akuta blackouts.
- Myndigheterna har uppmanat hushållen att minska sin elanvändning under den tid på dygnet då belastningen är som högst.
- Många företag och privatpersoner har använt sig av reservelverk i syfte att kompensera för elbortfall.
- Befolkningen har använt kaminer för att minska elförbrukningen och regeringen har förenklat import av såväl elverk som bränsle för att driva dem.
- EU och Ukraina har ingått avtal om förenklade tullförfaranden när belastning på vägar och gränsövergångar ökat.
- Järnvägen har spelat en viktig roll för nationella transporter och tåg har exempelvis byggts om till intensivvårdsavdelningar. Den återkommande elbristen har varit en utmaning, varför Ukraina har använt diesellok.
- Många skolor bedriver utbildning i skyddsrum, skyddade utrymmen eller över internet.
- Det finns flera exempel på hur företag ställt om sin produktion till att producera varor och tjänster till stöd för det militära eller det civila försvaret.
- Det finns en entreprenörsanda i Ukraina i kombination med en hög utbildningsnivå och ett stort antal lärosäten, särskilt inom teknik.

Erfarenheter

Merparten av de intervjuade uppger att samhällsapparaten fungerar. Givet Ukrainas förutsättningar med krig och historiskt sett svaga institutioner kan detta tyckas förvånande. Det beror förmodligen på att omställningen har varit förhållandevis framgångsrik inom stora delar av samhället.

Omställningen har innefattat ökad användning av mobila lösningar. I vissa områden nära fronten har Ukraina påbörjat projekt med mindre mobila reningsverk som renar och analyserar dricksvatten. Även om antalet mobila reningsverk inte motsvarar behovet har de bidragit genom att möjliggöra kontroll av vattnets tjänlighet efter ryska attacker.¹⁸⁸ Mobila lösningar finns även inom hälso- och sjukvården, där det finns exempel på företag som bygger och levererar flyttbara hälso- och sjukvårdsenheter. Enheterna kan vara hjulgående, båtbaseade eller landbaseade.¹⁸⁹

Fler exempel på hur Ukraina har ställt om finns inom elektronisk kommunikation. Mindre än en månad efter den fullskaliga invasionen införde landet nationell roaming. Det innebär att användarna kan använda alla tillgängliga mobiloperatörer i landet. Denna åtgärd, tillsammans med landets beslut att användare som inte betalar sina räkningar inte längre stängs av från telefonnäten, bidrar till att befolkningens kommunikation kan upprätthållas. Befolkningen kan då även nå av information från de ukrainska myndigheterna, ha tillgång till DIIA-appens offentliga tjänster samt hålla kontakt med familj och vänner.¹⁹⁰

Ukraina har behövt ställa om för att hantera de elbortfall som kriget orsakar. Flera åtgärder har vidtagits för att begränsa elanvändningen. Bland annat har ansvariga stängt ner delar av elsystemet för flera regioner. Det har antingen gjorts akut eller enligt ett rullande schema under längre perioder i väntan på att reparationer ska kunna utföras, så kallad roterande bortkoppling. Detta har inneburit schemalagda begränsningar i elanvändningen för att säkerställa balansen i elsystemet och undvika akuta strömavbrott. I syfte att kompensera för elbortfallen har många företag och privatpersoner istället använt sig av reservverk. Den ukrainska regeringen har därför underlättat importen av, och minskat skatterna på, såväl elverk som bränslet som krävs för att driva dem. Myndigheterna har även uppmanat hushållen att minska sin elanvändning under de timmar på dygnet då belastningen på elnätet är som högst. Enligt bedömningar har detta lett till att elanvändningen minskat med 10 – 20 procent, vilket i sin tur gjort att inte fler konsumenter behövt kopplas ifrån elnätet för att ytterligare balansera systemet. Men det har också varit viktigt att bygga upp elproduktionen.¹⁹¹ Utöver dessa åtgärder har det även funnits initiativ i mindre skala inom elområdet. Som ett svar på att Ryssland, särskilt under vintertid, har angripit ukrainsk värmeförsörjning har värmeförsörjningen skalats ned genom att användningen av kaminer och småskaliga värmekraftverk har ökat.¹⁹² Inför vintern 2023/2024 arbetade Ukraina parallellt med såväl det aktiva luftvärnsskyddet som det passiva fysiska skyddet av anläggningar för att kunna återställa elsystemet.

188. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

189. FOI (2024). *Hälsa, vård och omsorg*. Opublicerad.

190. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

191. Ibid.

192. Energimyndighetens svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-19.

Omställning har även krävts inom transportområdet. På grund av skador på transportinfrastruktur och hamnblockader har Ukraina ofta varit tvungen att hitta nya färdvägar för att återställa logistiska försörjningskedjor. Från att ha haft en omfattande jordbruksexport till sjöss har Ukraina nu ställt om till landtransporter, vilket har fått följd effekter. Den export som nu istället sker via järnväg ställer krav på ökad linjekapacitet samtidigt som även väginfrastrukturen belastas högre. Gränsövergångarnas tullstationer har också fått en ökad belastning, och EU och Ukraina har därför ingått avtal i syfte att förenkla tullförfarandena. Spänningar har dock uppstått mellan Polen och Ukraina eftersom en stor del av jordbruksexporten transporteras igenom Polen, samtidigt som en ökad export av ukrainska spannmål pressat ned priserna på polska spannmål.¹⁹³

Eftersom det ukrainska luftrummet stängts har luftburna medicinska evakueringar inte varit möjliga. Genom att bygga om tågagnar till intensivvårdsavdelningar har den ukrainska järnvägsförvaltningen Ukrzaliznytsia (UZ) i samarbete med Läkare utan gränser lyckats genomföra medicinska evakueringar över järnväg istället.¹⁹⁴ (För information om medicinska evakueringar till Sverige, se kapitel 8 MSB:s arbete med att ge internationellt stöd). Järnvägen har överlag spelat en betydelsefull roll för landets transporter efter att Ryssland inledde den fullskaliga invasionen. Trots det pågående kriget har järnvägen dessutom varit både punktlig och pålitlig.¹⁹⁵ Järnvägstrafiken påverkas dock av den återkommande elbristen och diesellok har därför använts som en ersättning för ellok.¹⁹⁶ Det har varit möjligt eftersom Ukraina har haft äldre typer av diesellok, ellok och även ånglok uppställda som en strategisk reserv. Det finns även exempel på att ånglok använts i lokaltåg omkring Kiev för att frigöra ellok och diesellok till andra viktigare tågtransporter.¹⁹⁷ Ett exempel på ett kreativt merutnyttjande av järnvägen, som Trafikverket lyfter fram, är användningen av tidigare restaurangvagnar som dras av ett diesellok och därigenom utgör mobila kök. Detta har gjort det möjligt att ordna mat för upp till 10 000 invånare på ett dygn. Tåget med mobila kök åker då till såväl civila orter som till militärens frontavsnitt där behov av mat föreligger. Eftersom tåget medför sitt eget bränsle kan det sedan rulla vidare till nästa plats.¹⁹⁸ Större järnvägsstationer, som den i Kiev, har även fungerat som vårdcentral och skyddsrum för tusentals människor.¹⁹⁹

Omställning avseende skola och förskola under pågående krig är av betydelse både för de barn och ungdomar som går där och deras anhöriga. Verksamheten innebär inte bara utbildning och en meningsfull aktivitet för barnen utan är många gånger också en förutsättning för att barnens anhöriga ska vilja och kunna gå till arbetet. I Ukraina påverkades skolorna avsevärt redan 2014 av kriget som då bröt ut i landets östra delar. Hundratals skolor blev oanvändbara för undervisning. Situationen förvärrades efter Rysslands fullskaliga invasionskrig 2022 och UNICEF uppgav inför höstterminen 2023 att 1 300 skolor var totalförstörda. En stor mängd skolbyggnader hade även skadats. På grund av skolornas utsatthet bedrivs undervisningen numera stundtals i skyddsrum och

193. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

194. Ibid.

195. Trafikverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-21.

196. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

197. Trafikverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-21.

198. Ibid.

199. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

skyddade utrymmen. De skolor som saknar skyddsrum har istället anpassat sig genom att bedriva distansundervisning via internet. Det har dock krävt fungerande nätverk, vilket inte alltid finns att tillgå. UNICEF uppskattade i augusti 2023 att ungefär en tredjedel av eleverna har klassrumsundervisning på heltid, en tredjedel har undervisning på distans på heltid och en tredjedel av eleverna har en blandning av distansundervisning och klassrumsundervisning.²⁰⁰

En annan omställningsutmaning för Ukrainas skolor och förskolor är att många ukrainare befinner sig på flykt till andra delar av landet eller utanför landets gränser. Både elever och lärare kan därför vara långt ifrån sina hemorter, vilket påverkar de skolor och förskolor som de försvinner ifrån eller kommer nya till.²⁰¹ Att kriget har påverkat de ukrainska elevernas inläring negativt är kanske inte förvånande. Försämringen märks framförallt i elevernas kunskaper i ukrainska, matematik och främmande språk.²⁰²

Ytterligare ett område som har krävt omställning är ekonomin. Trots de reformer som beskrivs tidigare i kapitlet är den ukrainska centralbanken inte lika fristående från staten som den svenska. Även om till exempel IMF förespråkar en fristående centralbank för Ukraina tycks det som att centralbankens närmare relation till staten också möjliggjort ett nära samarbete med regering och myndigheter under det fullskaliga krigets inledande skede. Redan dagen efter invasionen införde centralbanken en lång rad åtgärder som sannolikt bidrog till att skydda ekonomin från kollaps under de första kritiska månaderna. Ett exempel är en strikt hållning till valutahandel och handel i dollar.²⁰³ Ibland har omställningen handlat om att verksamhet har flyttat. Ett exempel på detta är att den ukrainska centralbanken flyttade från Kiev till Lviv den 24 – 27 februari 2022 för att redan dagen därpå bedriva sin ordinarie verksamhet igen.²⁰⁴

Centralt för den ukrainska finansiella och ekonomiska sektorn är att betalningssystemet fungerar, varför centralbanken i december 2022 införde power banking, som ska garantera möjligheten att utföra grundläggande banktjänster även när energiförsörjningen tillfälligt försvinner.²⁰⁵ Power banking utgår framförallt från de drygt 10 systemkritiska bankerna och omfattar omkring 2 300 bankkontor runt om i landet. Samtliga invånare ska kunna använda banken, oavsett om de är kunder eller inte. De bankkontor som är anslutna till systemet utrustas med egna generatorer och prioriterad uppkoppling för att kunna fortsätta arbeta även under svåra förhållanden. Bankkontoren ska tillhandahålla kontantuttag (kassa eller bankomat med fria uttag oavsett banktillhörighet), betalningar och transfereringar, valutaväxling samt finansiell rådgivning.²⁰⁶

200. UNICEF (2023). *Widespread learning loss among Ukraine's children, as students enter fourth year of disruption to education*. Länk: <https://www.unicef.org/press-releases/widespread-learning-loss-among-ukraines-children-students-enter-fourth-year> [16-04-24].

201. UI (2024). *Ukraina – Utbildning*. Länk: <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/ukraina/utbildning/> [16-04-24].

202. UNICEF (2023). *Widespread learning loss among Ukraine's children, as students enter fourth year of disruption to education*. Länk: <https://www.unicef.org/press-releases/widespread-learning-loss-among-ukraines-children-students-enter-fourth-year> [16-04-24].

203. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

204. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

205. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

206. Ibid.

Eftersom den ukrainska ekonomin domineras av små och medelstora företag har många åtgärder handlat om att stödja dessa företag så att deras verksamhet kan fortgå. Det har bland annat skett genom förmånliga lån, vilket var viktigt redan under coronapandemin, samt genom att möjliggöra handel och export av varor utomlands.²⁰⁷ Många företagare har också tvingats omlokalisera sina verksamheter. Ett och ett halvt år efter att invasionskriget inleddes hade ca 7 800 företag flyttat sin regionala hemvist, de flesta från de östra regionerna till Kiev, Charkiv och Odessa. Det har funnits en mängd utmaningar med detta, alltifrån en ovilja att bryta upp från en region till en annan, till brist på nätverk och tillgång till en lokal marknad samt okunskap om vilka typer av stöd som finns för företagare. I syfte att underlätta för företag har regeringen infört ett stödprogram som utan omfattande administration ska ge en grundfinansiering till nyetableringar och omlokaliseringar. Stödet ger bland annat tillgång till hjälp att välja plats för företagens anläggningar, transport av företagets tillgångar via post- och/eller järnväg, hjälp att omplacera eller hitta nya anställda samt att hitta nya marknader.²⁰⁸

Det finns flera exempel på hur företag ställt om sin produktion till att producera varor och tjänster till stöd för det militära eller det civila försvaret. FHS nämner bland annat en möbelfabrik som finansierar drönartillverkning med överskott från möbelförsäljningen, i kombinationer med donationer och försäljning av snapsglas gjorda av tomhylsor från fronten. FHS lyfter att det finns en entreprenörsanda i Ukraina i kombination med en hög utbildningsnivå och ett stort antal lärosäten, särskilt inom teknik, liksom en hög näringslivskompetens inom bland annat flyg och kärnkraft. Ukrainas Ministry for Digital Transformation är en drivkraft för innovation, och ligger bakom både Air Alarm Ukraine som nämns i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen, samt DIIA-appen som bland annat redovisas i avsnitt Förberedelser och planering i detta kapitel. Sedan den fullskaliga invasionen inleddes, fokuserar ministeriet på teknik som kan nyttjas för både civilt och militärt försvar, DefenceTech. Detta sker i samarbete med både ukrainska och internationella tech-företag.²⁰⁹ Ett annat exempel på civil-militära initiativ inom innovation är Brave1, vars syfte är att stimulera och stödja startup-företag inom områden som drönare, minröjning, logistiklösningar och sjukvård. Bakom initiativet står ukrainska försvarsmakten, flera departement och Ukrainas nationella säkerhets- och försvarsråd tillsammans med internationella investerare.²¹⁰

Att testa ny utrustning direkt i militär eller civil verksamhet är en smidig process då byråkratin är flexibel i detta avseende och det inte krävs tillstånd. Utmaningen kommer istället ifall ett företag vill ha sina produkter godkända att säljas till statliga myndigheter. Den processen beskrivs som utmanande, även om den nyligen har reformerats. Till följd av detta finansierar istället många företag sina produkter med hjälp av donationer från privatpersoner, företag eller internationella aktörer. Därefter skänker företaget som utvecklat produkten den till offentliga aktörer som är i behov av produkten. FHS menar att detta är en enormt stor sektor och att olika former av kampanjer för utrustning är utbredda.²¹¹

207. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

208. Ibid.

209. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

210. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

211. Ibid.

Lärdomar

Ukraina har inom ett flertal områden lyckats upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet genom olika kreativa lösningar, inte minst på transportområdet. Trafikverket anser att detta sannolikt till viss del har sin grund i att järnvägen i Ukraina är en sammanhållande enhet utan fragmentisering av resurser och ansvar.²¹² I Sverige råder istället såväl offentligt som privat ägande och drift av kritisk infrastruktur. För att säkerställa ett skyndsamt agerande vid höjd beredskap och krig där alla inblandade aktörer vet vem som förväntas göra vad, och där alla vill och vågar ta ansvar, krävs sannolikt en i förväg klarlagd resurs- och ansvarsfördelning redan i fredstid.

Ukraina visar att omställning av verksamhet måste beakta att dagens samhälle karaktäriseras av en mycket hög grad av digitalisering. En specifik lärdom som kan vara intressant för Sverige är att nationell roaming kan vara ett effektivt sätt att säkerställa trygg tillgång till elektroniska kommunikationer.

Ukraina har lyckats genomföra ett antal viktiga omställningsinsatser inom ekonomiområdet, såsom omlokaliseringstöd till företag och power banking för nyttjande av banktjänster. Sverige har här en uppenbar fördel framför Ukraina eftersom Sverige har en betydligt lägre grad av korruption och högre tillit till det finansiella systemet. Samtidigt riskerar fallet att bli högt om inte ekonomiska omställningsåtgärder vidtas under höjd beredskap eller krig. Även om skillnaderna är stora mellan ukrainsk och svensk ekonomi finns här lärdomar i form av stöd till företag så att deras verksamhet kan fortgå, hur det offentliga kan driva innovations- och omställningsinitiativ tillsammans med näringslivet och hur landet underlättat för befolkningen att använda banktjänster även när eltillgången tillfälligt går ned. Att Ukraina under flera år hade satsat på innovation har sannolikt varit gynnsamt för den omställning som skedde efter den fullskaliga invasionen.

Mobila lösningar kan bidra till omställning. Exempel på detta är bland annat att det numera finns viss mobil dricksvattenrening och sjukvård, liksom att tågagnar byggts om för att kunna transportera livsmedel till behövande områden. För ett land som Sverige, där avstånden är långa, kan planering och förberedelser för mobila lösningar underlätta att nå ut till avlägsen befolkning eller fronten.

Den specifika verksamhet som skola och förskola utgör kräver särskild omställning i form av skyddsrum och skyddade utrymmen som är anpassade för undervisning. Precis som i Ukraina är distansundervisning ett alternativ för Sverige när fysisk undervisning inte går att genomföra. För detta krävs teknisk utrustning samt fungerande elektroniska kommunikationer, varför tillgång till el och internetuppkoppling är nödvändigt.²¹³ Eftersom kriget orsakar stora befolkningsflyttningar måste beräkningen av elev- och lärarunderlag ta höjd för detta. Beredskap behöver därför även finnas för att kunna skala upp och ned i verksamheten hos enskilda skolor och förskolor.

212. Trafikverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-21.

213. Skolverket (2022). *Skolan i världen under covid-19 pandemin. En internationell litteraturstudie*. Länk: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/rapporter/2022/skolan-i-varlden-under-covid-19-pandemin> [16-04-24].

Alla ingår i omställningen, från det offentliga till det privata och individuella. Egenberedskapen och ändrade förväntningar på vad det offentliga ska kunna leverera har spelat en viktig roll bland annat för elförbrukningen i Ukraina. Det privata användandet av kaminer och minskad elanvändning har bidragit till att minska elförbrukningen och därmed minskat påverkan av elbortfall. En avslutande lärdom är därför att det offentliga kan bidra till den här omställningen för företag och privatpersoner genom att underlätta det privata införskaffandet av elverk och bränsle.

Försörjningsberedskap

Sammanfattning av erfarenheter

- Inställningen att det gäller att ta hand om sig själv och inte ha för stora krav på staten eller på andra individer har troligen bidragit till den ukrainska befolkningens motståndskraft.
- Ukraina har haft brist på avancerad medicinsk sjukvårdsutrustning, men tillgång till enklare utrustning och utbildning har varit viktigt för sjukvården.
- Ukraina har skyddat sin tillgång till drivmedel genom att diversifiera lagerhållningen och endast genomföra mindre leveranser direkt till bensinstationer.

Erfarenheter

Baserat på FHS intervjuer framkommer att många ukrainare inte tycks uppleva några större utmaningar vad gäller varutillgång, med vissa undantag, utöver under de inledande veckorna av invasionskriget. Vad detta beror på är inte klarlagt. En orsak kan vara att Ukrainas försörjningsberedskap fungerar väl, en annan att de intervjuade personerna befinner sig i de delar av Ukraina som inte primärt berörs av kriget, eller att befolkningens matvanor skiljer sig åt beträffande konsumtion av färska varor och konserver. Befolkningen verkar dock ha inställningen att det gäller att ta hand om sig själv och inte ställa för stora krav på staten, på livet och på andra människor. Det synes även finnas ett stort mått av anpassning hos befolkningen efter många kriser och krig de senaste årtiondena.²¹⁴

Det kan konstateras att Ukraina sedan den fullskaliga invasionen har haft ett underskott av avancerad medicinsk sjukvårdsutrustning. Utifrån såväl FOI:s underlag som MSB:s intervjuer i Ukraina finns dock indikationer på att det kanske snarare är tillgång till och spridning av enklare utrustning och utbildningar, såsom Tactical combat casualty care (TCCC),²¹⁵ första hjälpen-kit och tourniqueter som varit allra viktigast inom sjukvården.²¹⁶ Detta återkommer även i den intervjustudie som Katastrofmedicinskt centrum har genomfört på uppdrag av Socialstyrelsen i syfte att sammanställa centrala insikter från MSB:s

214. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

215. Tactical Combat Casualty Care är riktlinjer för hur man omhändertar stridsskadade innan de anländer till en högre vårdinrättning och kan omhändertas av läkare.

216. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB samt FOI (2024), *Hälsa, vård och omsorg*. Opublicerad.

instruktörsutbildning i akut omhändertagande på plats i Ukraina.²¹⁷ (Se vidare i kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina). Rapporten lyfter brist på fungerande tourniqueter och medicinska resurser närmast fronten som utmaningar.²¹⁸ Även om dessa utmaningar är bredare än försörjningsberedskap i form av utrustning och personal så utgör de exempel på resursbrister som kan förväntas i händelse av krig.

Inhemsk produktion av vattenreningskemikalier har också varit en utmaning på grund av sårbarheten i att vara beroende av ett litet antal produktionsanläggningar.

När det gäller att säkra transporter finns det exempel på att Ukraina skyddat tillgången till drivmedel mot ryska attacker genom att diversifiera sin lagerhållning i mindre oljedepåer och endast genomföra mindre leveranser direkt till bensinstationer. Detta har bidragit till att åtgärda den bränslekris som var ett faktum i de inledande faserna av kriget.²¹⁹ En av de största utmaningarna inom transportområdet är att vägar, broar och motorvägar förstörs, spärras av eller mineras. Detta är särskilt ett problem för stora lastbilar som transporterar livsmedel, varpå det har krävts samverkansinsatser för att etablera säkra vägar och att administrera passage genom vägspärrar.²²⁰

Hur utbudet av livsmedel ser ut påverkar prisbilden och befolkningens möjlighet att ta del av dem. I Ukraina har den bristande tillgången till el medfört ett ökat behov av generatorer och bränsle för produktion och transport av livsmedel, vilket i sin tur lett till ökade omkostnader för producenterna. Detta har drivit upp slutpriset på varorna för konsumenterna. Det finns dock enstaka exempel på hur priset på vissa varor gått ned i Ukraina. Det gäller särskilt spannmål som Ukraina normalt exporterar vattenvägen, men som den ryska blockaden av ukrainska hamnar satt stopp för, vilket lett till ett överskott av spannmål på den inhemska marknaden. Priserna på i princip alla andra matvaror har dock gått upp. Utöver detta orsakar den osäkra elförsörjningen dessutom svårigheter vid lagerhållningen.²²¹

Livsmedelsverket anser att det hade varit en fördel om det innan den fullskaliga invasionen hade funnits lagstiftning, regler och kontrollfunktioner som var anpassade för, eller som lätt skulle gå att anpassa till, en krigssituation. Detta bekräftas av aktörer i Ukraina som menar att en av de viktigaste planeringsaspekterna gäller just lagstiftning samt olika typer av beräkningar och analyser som är anpassade för ett krigsutbrott.²²² De ovannämnda utmaningarna till trots förekom dock lagring av livsmedel inför det fullskaliga invasionskrigets utbrott, bland annat i form av individuella beredskapslager hos befolkningen i frontområden.²²³

217. Katastrofmedicinskt centrum 2024, *Börja nu - Erfarenheter och lärdomar från MSB:s utbildningsinsats i Ukraina*. (KMC-FO-2024-01). <https://usercontent.one/wp/www.katastrofmedicin.se/wp-content/uploads/2024/02/240229-Borja-nu-erfarenheter-och-lardomar-fran-MSBs-utbildningsinsats-i-Ukraina-KMC-FO-2024-01.pdf?media=1643658378>.

218. Katastrofmedicinskt centrum 2024, *Börja nu - Erfarenheter och lärdomar från MSB:s utbildningsinsats i Ukraina*. (KMC-FO-2024-01). <https://usercontent.one/wp/www.katastrofmedicin.se/wp-content/uploads/2024/02/240229-Borja-nu-erfarenheter-och-lardomar-fran-MSBs-utbildningsinsats-i-Ukraina-KMC-FO-2024-01.pdf?media=1643658378>.

219. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

220. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

221. Ibid.

222. Ibid.

223. Ibid.

Polska lagerhubbar har överlag varit av stor vikt för Ukraina, vilket framgår i kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina samt kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Mottagande av internationellt civilt stöd.

Lärdomar

En god försörjningsberedskap innebär att tillgången till kritiska varor och produkter säkerställs. Det finns olika metoder och tillvägagångssätt, varav en väl genomtänkt lagerhållning är ett exempel.²²⁴ Precis som Ukraina har diversifierat sin lagerhållning av drivmedel i flera mindre depåer, är det att föredra att lager placeras utspritt i Sverige och att resurserna finns åtkomliga lokalt. Detta minskar risken för att flera stora lager skulle slås ut samtidigt samt möjliggör för avskurna regioner att nyttja lagrad materiel. Livsmedelsverket framhåller att beredskapslager bör finnas lokalt och inte enbart nationellt då det är svårt att förutsäga vilka områden som kommer att drabbas hårdast i olika scenarion.²²⁵ Vidare kan beredskapslagring genomföras tillsammans med övriga länder i Norden som ett sätt att ytterligare skydda tillgång till kritiska varor och tjänster. Polska lager har varit av stor vikt för Ukraina och är en möjlig källa till inspiration när Sverige planerar sina beredskapslager samt sin försörjningsberedskap i stort.

Försörjningsanalys behöver genomföras på alla nivåer med olika detaljeringsgrader, från nationell till lokal nivå.²²⁶ I Ukraina försvåras beräkningen av vilken försörjning som behövs var och när av de geografiska förflyttningar som kriget tvingar människor att göra. Detta kräver att beräkningsmetoderna för försörjningsanalys även omfattar sannolikheter för befolkningsförflyttningar mellan olika områden.

Ukraina har kunnat styra om de transporter som tidigare gick över vatten till landvägar. Här skiljer sig dock Ukrainas och Sveriges geografiska förutsättningar åt. En motsvarande blockad av kritiska svenska hamnar skulle troligen medföra ännu större utmaningar för försörjningen av varor, då Sveriges landsgräns inte möter den europeiska kontinenten på samma sätt som Ukrainas landsgräns gör. Även detta påverkar hur försörjningsberedskapen bör byggas upp. Det kan dock finnas varor och produkter som särskilt finns att tillgå från de länder som Sverige delar långa landgränser med, det vill säga Norge och Finland.

Socialstyrelsen lyfter att resursbristen i Ukraina visar på vikten av statlig lagerhållning av sjukvårdsprodukter.²²⁷ Det kommer också att behöva göras prioriteringar när resurser eller lagertillgång är begränsade, inte bara inom det civila försvaret utan inom totalförsvaret i stort. I vissa situationer kan det vara nödvändigt att prioritera enklare utrustning med tillhörande utbildning för att rädda ett större antal liv. Slutsatsen i den tidigare nämnda rapporten²²⁸ från Katastrofmedicinskt centrum är att avgörande kunskaper har förvärvats av de svenska instruktörer som har varit på plats i insatsen. Sverige har genom detta

224. Detta framhålls av flera olika beredskapssektorer. Se till exempel: Polismyndighetens svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-22; Livsmedelsverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-27.

225. Livsmedelsverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-27.

226. Länsstyrelsen Örebros svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-14.

227. Socialstyrelsen har haft flera uppdrag inom försörjningsberedskap, exempelvis *Uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap (S2022/04550)*.

228. Katastrofmedicinskt centrum 2024, *Börja nu - Erfarenheter och lärdomar från MSB:s utbildningsinsats i Ukraina*. (KMC-FO-2024-01).

möjlighet att omsätta lärdomarna från insatsen för att stärka beredskapen inom beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg. Då flertalet lärdomar som dras i rapporten från Katastrofmedicinskt centrum inte rör försörjningsberedskap, rekommenderas vidare läsning i rapporten för specifika lärdomar inom sektorn hälsa, vård och omsorg.²²⁹

Oavsett hur väl samhället förberett försörjningen kommer det förmodligen finnas situationer där den inte når alla enskilda individer. I Ukraina tycks befolkningen haft viss individuell lagerhållning, vilket kan ha underlättat deras situation, inte minst i frontområdena. Detta samt den allmänna inställningen att det gäller att ta hand om sig själv och inte ha för stora krav på staten och på andra människor har sannolikt bidragit till befolkningens motståndskraft. Då det senare troligen är en djupt rotad kulturell fråga kan detta inte med enkelhet överföras till en svensk kontext. En besläktad lärdom är dock att det civila försvaret skulle stärkas om egenberedskapen hos Sveriges befolkning ökade - detta genom att färre skulle vara i akut behov av samhällets stöd samt fler skulle ha möjlighet att bidra till totalförsvarsansträngningarna.

Reparationsberedskap

Sammanfattning av erfarenheter

- Massiva skador på fysisk infrastruktur i Ukraina har påverkat flera av samhällets grundläggande funktioner, vilket kräver återställning.
- Hög grad av resiliens i Ukrainas infrastruktur för elektroniska kommunikationer kan bero på att Ukraina har sparat avlagda komponenter från de elektroniska systemen när dessa bytts ut vid reparation och modernisering. Det finns även en relativt stor inhemsk produktion av reservdelar.
- Ukrainas nationella vägmyndighet och järnvägsförvaltningen inventerar kontinuerligt skadade tillgångar och genomför akuta reparationer.
- Det är tydligt att reparationsberedskapen hänger ihop med personal- och kompetensförsörjningen inom det civila försvaret i Ukraina, då tillgången till kunniga reparatörer har varierat.
- Reparationsresurserna var inledningsvis för få och Ukraina har behövt bygga upp fler efterhand.
- Minor och attacker fördröjer reparationsarbetet. Ukraina har infört ett system där energiföretag, militär, polis och lokala myndigheter kan samverka för att öka säkerheten när reparationer ska utföras.
- Frivilliga har kunnat hjälpa till med visst reparationsarbete i Ukraina.

229. MSB har också under 2022 och 2023 deltagit i och/eller arrangerat seminarier för att sprida erfarenheter som dragits kring skadebilder, sjukvårdsorganisation och utmaningar från Ukraina med deltagare som är delaktiga i uppbyggnationen av totalförsvaret och som har en särskild roll vad gäller just sjukvård eller utbildning av sjukvårdare. En sammanfattning togs fram efter ett seminarium i slutet av 2022 och delades med alla deltagande aktörer, erfarenheter gällde risker, skador/utbildningsbehov, logistik/materiel samt rekommendationer från de ukrainska instruktörerna.

Erfarenheter

Det ryska invasionskriget har medfört massiva skador på byggnader och fysisk infrastruktur i Ukraina. Eftersom detta påverkar flera av samhällets grundläggande funktioner är det nödvändigt för landet att återställa skadad infrastruktur.

Två sektorer där skadorna varit särskilt omfattande är transport och elförsörjning, vilket redogjordes för i uppdragets delredovisning.²³⁰ Men det finns även gott om exempel från andra sektorer. Ukrainas infrastruktur för elektroniska kommunikationer har till exempel varit en måltavla för ryska attacker sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes. I september 2022 hade flera tusen basstationer för mobiltelefoni skadats eller tagits över av Ryssland och ett antal mobilmaster hade förstörts enligt ukrainska uppgifter.²³¹ Inte bara infrastruktur för elektronisk kommunikation har skadats utan även posten, som är viktigare i Ukraina än i Sverige, har varit föremål för extensiva ryska attacker. Av statligt ägda Ukrposhtas ca 8 000 postkontor (såväl fasta byggnader som mobila kontor) hade i november 2023 mellan 20 och 25 procent skadats i ryska attacker. Därutöver har även sorteringsterminaler förstörts.²³²

För att återställa skadad infrastruktur eller bygga upp ny krävs tillgång till rätt reservdelar och reparationsmaterial samt kunniga reparatörer. Beträffande Ukrainas elektroniska kommunikation anser International Telecommunication Union att infrastrukturen visat på en hög grad av resiliens trots upprepade och allvarliga attacker från Ryssland. En av anledningarna till detta kan vara att Ukraina har sparat många avlagda komponenter av de elektroniska systemen när dessa bytts vid reparation och vid modernisering. Det verkar även finnas en relativt stor inhemsk tillverkning av reservdelar till dessa system.²³³ Andra reservdelar har däremot visat sig svårare att få tag på. Trots att det ukrainska elsystemet har kopplats samman med det europeiska, är det fortfarande byggt enligt sovjetisk standard och dess reservdelar återfinns därför främst i forna sovjetstater. Ett exempel på detta är större transformatorer, där endast ett fåtal har kunnat levereras till Ukraina.²³⁴ Samma utmaning finns inom järnvägsinfrastrukturen, som också den byggts enligt sovjetisk standard, varför komponenter för att till exempel reparera spår kan vara svåra att få ta på. Detta till trots tycks Ukrainas nationella vägmyndighet Ukravtodor och järnvägsförvaltningen UZ kontinuerligt ha inventerat skadade tillgångar och genomfört akuta reparationer, vilket gått relativt fort.²³⁵ I många fall har reservdelar kunnat tillföras från utlandet. Det massiva internationella stödet till Ukraina har bland annat omfattat reservdelar och materiel för reparationer, till exempel inom transportsektorn.²³⁶

I Ukraina är det tydligt att frågan om reparationsberedskap hänger tätt ihop med frågan om personal- och kompetensförsörjning inom det civila försvaret, då tillgången till kunniga reparatörer har varierat. Inom exempelvis energisektorn hade reparationsteam inrättats före det fullskaliga invasionskriget, men

230. MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina: Initiala lärdomar för det civila försvaret*. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.

231. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

232. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

233. Ibid.

234. Ibid.

235. Ibid.

236. Trafikverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-21.

av naturliga skäl inte i den utsträckning som krävdes för att hantera de massiva attackerna mot elsystemet. Ukraina har därför tvingats bygga upp fler reparationsteam efterhand, där teamen har kunnat skickas relativt snabbt till platser där skador har uppstått. Enligt statligt ägda Ukrenergo är en anledning till att reparationsteam har kunnat sättas in omgående att bolaget har anställt reparationspersonal och således inte behöver hyra in den. Det har också varit viktigt att säkerställa att personalen kunde behållas och att därför se till att de inte togs i anspråk för militärens mobilisering. Att stora renoveringar av elsystemet genomfördes åren innan den fullskaliga invasionen har dessutom bidragit till reparationsberedskapen genom att ha genererat såväl extra utrustning som hög kompetens hos reparatörerna.

Hur lång tid det tar innan en reparation är klar beror på vad som skadats. En kraftledning repareras till exempel inom ca en månad medan en större transformatorstation tar längre tid och kräver mer reservdelar. Det beror även på intensiteten av fientliga handlingar i området där reparationerna ska utföras. För att säkerställa en uthållig reparationsberedskap krävs att reparatörerna kan genomföra sitt arbete utan att skadas eller dödas.²³⁷ Att utföra reparationer i områden där stridigheter pågår kan vara förenat med livsfara och bland annat UZ uppger att anställda har dödats i samband med reparationsarbeten.²³⁸ Det händer även att reparatörer, liksom räddningstjänstpersonal, utsätts för så kallad ”double-tap.” Vid dessa attackeras ett objekt, till exempel en anläggning, två gånger där den andra attacken sker då fienden kan anta att reparatörer finns på plats. Även mineringar och oexploderad ammunition innebär en risk för reparatörer i de områden där reparationer ska utföras. Då krävs att SESU först sätter in minröjare till området och avlägsnar explosiva föremål. Detta fördröjer reparationsarbetet men är nödvändigt för reparatörernas säkerhet. Ukraina har även infört system där energiföretag, militär, polis och lokala myndigheter kan samverka för att öka säkerheten när reparationer ska utföras.²³⁹

Kompetens för att återställa skadad infrastruktur finns inte enbart hos professionella aktörer, där frivilliga lyfts fram som en viktig resurs.²⁴⁰ Volontärer bidrar till exempel med reparationsinsatser för att upprätthålla kommunikationer och anmäler sitt intresse via en volontärhubb som satts upp av Ukrainas myndighet för informations- och cybersäkerhet, SSCSIP.²⁴¹ De särskilt anpassade fastigheter som krävs inom sektorn ordning och säkerhet, såsom polisstationer och inte minst fängelser, behöver också repareras när de skadas. Det har frivilligorganisationer behövt hjälpa till med eftersom återuppbyggnad behöver ske relativt omgående.²⁴²

Även om Ukrainas reparationsberedskap på flera sätt har varit framgångsrik är insatserna inte tillräckliga för att alla delar av samhället ska kunna fungera i samma utsträckning som innan det fullskaliga kriget. Användandet av kritisk infrastruktur behöver därför parallellt anpassas till krigssituationen vilket skett genom bland annat konsumenternas minskade elförbrukning. Se avsnitt Omställning i detta kapitel.²⁴³

237. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

238. Ibid.

239. Ibid.

240. Ibid.

241. Ibid.

242. Ibid.

243. Ibid.

Lärdomar

Uppdragets delredovisning redovisar lärdomar avseende reparationsberedskap utifrån erfarenheterna från Ukraina. Där konstateras bland annat att tillgång till reservdelar och komponenter, liksom kompetens för att snabbt kunna återställa förstörd hårdvara, är centralt för god resiliens inom området. Därutöver finns ytterligare lärdomar att dra. Ukraina har gynnats av att ha sparat avlagda komponenter när dessa bytts ut i takt med att infrastruktur moderniserats. En lärdom är därför att lagerhållning inte enbart behöver omfatta de reservdelar som används idag, utan att i många fall även spara tidigare versioner. Hur väl detta fungerar varierar naturligtvis mellan olika typer av infrastruktur, då det beror på hur kompatibla de är med tidigare reservdelar. Ett land blir sårbart om tillgången riskerar att strypas vid krig, på det sätt som hänt när importen av dessa reservdelar från Ryssland till Ukraina har upphört. Ukraina har dock fått mycket internationellt stöd och även haft en del inhemsk produktion av reservdelar, vilket avsevärt underlättat reparationsmöjligheterna. Försörjningen av reservdelar bör vila på analys av såväl importmöjligheter som möjligheter till egen produktion samt att lagerhållningen planeras därefter.

Erfarenheterna från Ukraina visar även på nyttan av att inrätta mobila reparationsteam med kriget som dimensionerande hotbild. Det räcker inte att kunna åtgärda skador från fredstida sabotage eller kriser. Att skicka ut reparatörer på uppdrag behöver kunna gå så snabbt och smidigt som möjligt även i en krigssituation. I ett exempel från Ukraina tycks en bidragande faktor till snabbt underhållsarbete vara att reparatörerna var anställda av det bolag som behövde reparationerna. Svensk kritisk infrastruktur ägs av såväl offentliga som privata företag och särskilt inom elektronisk kommunikation kan driften ofta skötas från utlandet. Det behöver därför vara tydligt vilka aktörer som ansvarar för såväl beräkningar av som tillgång till reparatörer samt för att reparationer kan genomföras under krig. En ytterligare lärdom från Ukraina är att även frivilliga kan bidra till arbetet med reparationer och återuppbyggnad, men att dessa då behöver kunna meddela sitt intresse och omhändertas på ett organiserat sätt.

För att snabbt kunna nyttja reparatörer där de behövs som mest underlättar det att på förhand fastställa vilken infrastruktur som ska vara prioriterad att återställa för det fall flera objekt förstörs samtidigt. Avslutningsvis behöver reparatörerna ges tillbörligt skydd, vilket kräver samverkan mellan flera inblandade aktörer från såväl det militära som det civila försvaret.

Samverkan och ledning

Sammanfattning av erfarenheter

- I Ukraina leder och koordinerar militären totalförsvarsarbetet i hög utsträckning. Många beslut, inklusive sådana som är civilt orienterade, fattas därför av den militära ledningen eller av landets försvarsdepartement.
- Oblasterna, som ansvarar för bland annat sjukvård och transporter, är en av den ukrainska försvarsmaktens främsta samarbetspartners och har i sina organisationer en eller flera personer med ett civil-militärt ansvar.
- Personliga kontakter har blivit viktiga för samverkan.
- För samband har vanliga meddelandeappar (t.ex. WhatsApp, Messenger och Telegram) varit oerhört viktiga. Sekretess och säkert samband tycks delvis vara nedprioriterat.

Erfarenheter

Det har inte varit enkelt att få en heltäckande bild över hur de nationella, regionala och lokala aktörerna samverkat i Ukraina. Likaså saknas i hög utsträckning information om privat-offentlig samverkan. Vidare har de personer som intervjuats ofta enbart erfarenhet från sin egen nivå eller verksamhet, men det finns trots detta ett antal intressanta iakttagelser att uppmärksamma.

Ukrainas krigslagar innebär att militären har huvudansvar för landets försvar och att den civila verksamheten ska stödja landets väpnade motstånd. Det är militären som i hög utsträckning leder och koordinerar totalförsvarsarbetet. Många beslut, inklusive sådana som är civilt orienterade, fattas därför av den militära ledningen eller av landets försvarsdepartement.²⁴⁴

Ukrainas motsvarighet till civilt försvar bedrivs på nationell, regional och lokal nivå. Oblasterna, som ansvarar för bland annat sjukvård och transporter på regional nivå, har en viktig roll i kriget. De är en av den ukrainska försvarsmaktens främsta samarbetspartners och har i sina organisationer en eller flera personer med ett civil-militärt ansvar.²⁴⁵ På regional nivå finns en struktur för civil-militär samverkan, där oblastens högsta chef ansvarar för både militär och civil administration inom regionen. Det finns även en avdelning med ansvar för civilt försvar, där civil-militär samverkan ingår i uppgifterna. Utöver oblasternas viktiga roll, har de större städerna i Ukraina fått en central roll inom det civila försvaret, bland annat eftersom många ukrainska internflyktingar tagit sin tillflykt dit. Vissa städer verkar även ha bättre förutsättningar för eget självförsörjande än andra områden i landet.²⁴⁶

244. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

245. Ibid.

246. Ibid.

Även om det finns exempel på när samverkan brustit, har frekvent civil-militär samverkan under kriget i många fall varit en positiv faktor för den ukrainska motståndskraften. Civil kompetens har till exempel med lyckade resultat bistått Ukrainas militär genom att förstöra kritisk infrastruktur med målet att förhindra ryska framryckningar. Den ukrainska staten har också via sin statliga digitala plattform DIIA utvecklat tekniska lösningar för att civila ska kunna delge underrättelseinformation till militären.²⁴⁷

Före den fullskaliga invasionen saknades fastställda samverkansfora inom ett antal områden och personliga kontakter har därför blivit viktiga för samverkan och för att få snabb kontakt med den individ som innehar den eftersökta informationen.²⁴⁸ Dessa personliga initiativ tycks i många avseenden ha kunnat väga upp avsaknaden av etablerade strukturer, där det till exempel verkar som att samarbetet mellan central och lokal nivå, med oblaster som mellanhänder, har varit gott avseende den ukrainska befolkningens ekonomiska säkerhet.²⁴⁹

För samband har vanliga meddelandeappar varit oerhört viktiga. Det fanns i Ukraina inga motsvarigheter till SGSI eller Rakel, vilket gjorde att beroendet av kommersiella nät var mycket stort för att upprätthålla samband. Kanaler som använts för informationsinhämtning, informationsspridning och vanligt samband har företrädesvis varit Signal och WhatsApp, men även Telegram och Facebook Messenger har nyttjats. Dessa har använts av en mängd offentliga aktörer. Det som tycks vara avgörande är att apparna erbjuder snabbhet och tydlighet i sambandet. Sekretess och säkert samband tycks vara nedprioriterat i sammanhanget. Apparna anses snabbt nå ut till många på ett enkelt sätt och bedöms vara tillräckligt säkra. För att det ska fungera har tillgången till internet varit avgörande, och i och med uppkoppling mot Starlink-satelliter tycks detta generellt ha fungerat väl.²⁵⁰

Som framgår i delredovisningen och i merparten av övriga kapitel i denna rapport så har icke-offentliga aktörer i Ukraina varit djupt involverade i frågor som rör information och kommunikation, liksom i att motta och distribuera internationellt stöd. Det finns även tecken på att frivilligorganisationer och privatpersoner har haft en roll i att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Exempelvis har journalister och bloggsribenter bidragit genom att sprida budskap om vikten av att minska sin privata elanvändning, vilket medfört ett minskat tryck på elsystemet.²⁵¹ Frivilliga har även hjälpt till att bemanna Ukrainas trygghetspunkter, Punkt nezlamnosti (se även kapitel 4 Värna civilbefolkningen). I underlagen saknas dock fördjupad information om hur sådan samverkan fungerat rent praktiskt.

Beträffande ägarstrukturerna för Ukrainas viktiga samhällsfunktioner ser det annorlunda ut jämfört med Sverige, och därmed ser även behoven av samverkan och ledning annorlunda ut. Det statliga ägandet är mer vanligt förekommande

247. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

248. Ibid.

249. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

250. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

251. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

i Ukraina, även om det också finns mycket privat ägande inom särskilda sektorer. Till exempel ansvarar det statligt ägda bolaget Ukrenergo för elnätet och de olika energikällorna ägs primärt av statliga bolag, exempelvis bolaget Energoatom som driver landets samtliga kärnkraftverk.²⁵² Järnvägen drivs av statliga UZ som ansvarar för planering, byggande och underhåll av såväl infrastruktur som tågtrafik inom en vertikalt integrerad verksamhetsstruktur med få inslag av privat konkurrens.²⁵³ Samtidigt finns privata bolag som bedriver både produktion och distribution av gas och elektricitet, och precis som i Sverige är majoriteten av Ukrainas fysiska infrastruktur för elektroniska kommunikationer privatägd.²⁵⁴ Omfattningen av privat ägarskap påverkar i vilken utsträckning som privat-offentlig samverkan är nödvändig för att kunna hantera de problem som uppstår på grund av kriget. Det finns många exempel på att såväl statligt som privat ägda bolag kunnat bidra till att säkerställa kritiska samhällsfunktioner och upprätthålla nödvändig försörjning.²⁵⁵ Det saknas dock i underlagen till denna rapport mer djupgående information om hur samverkan och ledning har sett ut i förhållandet mellan det offentliga och näringslivet.

Lärdomar

Det verkar förhållandevis tydligt vilka aktörer som bär det övergripande ansvaret för totalförsvaret; det är militären, Ukrainas försvarsdepartement och President Zelenskyj, oavsett om det gäller militärt eller civilt försvar. Hur samverkan fungerar är dock inte lika tydligt och tycks variera mellan de många aktörer som är inblandade i Ukrainas totalförsvaret. I Sverige delas ansvar och ledning mellan privat-offentligt, mellan civil-militärt och mellan olika administrativa nivåer. Utöver en tydlig formell ansvarsfördelning i Sverige, krävs det även att inblandade aktörer planerar och övar vad denna innebär i praktiken.²⁵⁶ Med utgångspunkt i ansvarsfördelningen bör planeringen ta höjd för att exempelvis regional och lokal nivå har möjlighet att fatta egna beslut då de kan bli avskurna från den nationella nivån.²⁵⁷ Genom god planering och övning kan tiden minimeras mellan att något allvarligt inträffar och att lämplig insats påbörjas.

Militära och civila aktörer behöver kunna samverka i en krigssituation. Ukraina har löst detta genom att anställa särskilt ansvariga för civil-militär samverkan inom landets oblater. Oavsett hur civil-militär samverkan genomförs, underlättar det om samverkansstrukturerna är tydliga och finns på plats så tidigt som möjligt. Det vore därför värdefullt att i en svensk kontext analysera hur civil-militär samverkanspersonal kan användas på nationell, regional och lokal nivå med tillgång till både civil och militär planering.

252. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

253. Ibid.

254. Ibid.

255. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

256. Se till exempel Länsstyrelsen Värmlands svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-01.

257. Länsstyrelsen Örebros svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-14; Länsstyrelsen Västra Götalands svar på MSB:s förfrågan, 2024-03-01.

För en effektiv samverkan krävs även fungerande samband. Det är tänkvärt att Ukraina har valt allmänt spridda meddelandeappar som kommunikationskanaler framför säkrare kanaler. Det tycks ha underlättat samarbete och interaktion med många olika aktörer, även utanför landets gränser. Robustheten verkar i detta avseende ligga i att många har tillgång till de olika apparna, snarare än att de skulle vara säkra eller fungera även om internet ligger nere (vilket de inte gör). För Ukrainas del kan detta ses som att en avvägning skett mellan säkerhet och effektivitet, men det bästa vore naturligtvis att så långt det är möjligt nyttja kommunikationsmedel som säkerställer båda dessa delar. Det förutsätter dock att lösningarna är såväl användarvänliga som spridda bland relevanta aktörer eftersom risken annars är att de inte används.

Även om det saknas tillräckliga underlag för en mer djuplodande analys kring samverkan mellan privata och offentliga aktörer, är det säkerställt att såväl civilsamhälle som privata företag har bidragit till försvaret av Ukraina. Det behöver därför i Sverige finnas fungerande och förberedda samarbeten. I arbetet med detta uppdrag har flera länsstyrelser understrukt vikten av att det civila försvaret använder sig av civilsamhället.²⁵⁸ Likaså framhåller flera länsstyrelser att det behöver tydliggöras i vilka fall offentliga aktörer kan och bör ingå avtal med privata företag, liksom hur villkor med privata aktörer i så fall bör utformas.²⁵⁹ Ansvarsfördelning och mandat måste vara tydliga samtidigt som de ger möjlighet till flexibilitet.

Personalförsörjning

Sammanfattning av erfarenheter

- Skyddsutrustning har behövt tillföras för att personal inom det civila försvaret ska kunna arbeta säkert.
- För att tillgängliggöra statlig service i Ukraina öppnade flera myndigheter upp sina lokaler för varandras medarbetare så att dessa kunde välja vilken myndighet de skulle ta sig till för att genomföra sitt arbete.
- Tvångsförflyttningar och permittering av personal har skapat personalbrist inom Ukrainas sjukvårdssystem.
- Vårdpersonal som flytt till Ukrainas västra delar eller utomlands har i vissa fall kunnat fortsätta att erbjuda vård genom digitala vårdmottagningar.
- I Ukraina har även mindre kvalificerad sjukvårdspersonal kunnat bidra genom att erbjuda dryck, fika och möjlighet att tillgodose basala hygienbehov. Det tycks ha påverkat patienternas välmående positivt.
- Ukraina har möjliggjort för spontanfrivilliga att bidra till det civila försvaret genom att intresserade kan anmäla sig till volontärhubbar.
- Ukraina har infört en ny lag som gör det straffbart att samarbeta med ockupationsmakten.
- I ett försök att försvåra för ockupationsmakten att komma åt och utnyttja anställdas personliga information har ukrainska åklagar- och domstolsväsendet tagit bort dessa personuppgifter från sina databaser.

258. Länsstyrelsen Örebro:s svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-14; Länsstyrelsen Västra Götalands svar på MSB:s förfrågan, 2024-03-08; Norra civilområdets svar på MSB:s förfrågan, 2024-03-05.

259. Länsstyrelsen Värmlands svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-01; Länsstyrelsen Västmanlands svar på MSB:s förfrågan, 2024-03-01.

Erfarenheter

Det civila försvaret är beroende av personal och kompetens inom en mängd olika kunskapsområden för att fungera effektivt. För att personal inom samhällsviktig verksamhet ska vilja och våga fortsätta gå till sina arbeten i en krigssituation behöver de veta hur de ska agera och ibland erbjudas skydd. I Ukraina har skyddsutrustning behövt införskaffas för att säkerställa att personal inom olika verksamheter av det civila försvaret kunde arbeta säkert.²⁶⁰

Ett annat exempel där Ukraina anpassat verksamheten för att personal ska kunna genomföra sitt arbete finns bland landets servicekontor. Eftersom inte alla invånare kan eller vill använda sig av DIIA:s digitala lösningar behöver fysiska servicekontor vara bemannade för att befolkningen ska kunna få tillgång till offentliga tjänster (läs mer om DIIA i avsnittet Förberedelser och planering i detta kapitel). I Ukraina stängdes servicekontoren initialt i februari 2022 men öppnade sedan igen i mitten av mars, dock med ett kraftigt reducerat antal medarbetare. Många medarbetare hade flytt och andra påverkades av den osäkra situation som rådde, exempelvis genom inställd kollektivtrafik. Denna situation var inte unik utan det förekom hos många myndigheter och företag. Enligt Ukrainas servicecenter var dock en av lösningarna på problemet att flera myndigheter öppnade upp sina lokaler för varandras medarbetare. Det gjorde att medarbetarna själva kunde välja vilken myndighet de skulle ta sig till för att genomföra sitt arbete. Detta krävde att enskilda medarbetare fick tillgång till flera olika register och system. I och med dessa ökade befogenheter blev myndigheterna mer flexibla och personal kunde sättas in där de behövdes som mest.²⁶¹ Det kan alltså finnas fördelar med att myndigheter arbetar mer öppet i en situation av höjd beredskap och krig, även om det innebär att tidigare rutiner frångås.

Vårdpersonalen är hårt ansatt i Ukraina. Antalet anställd vårdpersonal inom det nationella hälso- och sjukvårdssystemet sjönk med närmare 15 procent år 2022 jämfört med 2021²⁶², bland annat till följd av att många kvinnor som arbetar inom hälso- och sjukvårdssektorn befinner sig på flykt. Även tvångsflyttning och permittering av personal har skapat personalbrist. Specialiserade kliniker har upplevt en tredubbling av övertidsarbete hos sin personal jämfört med personal inom primärvården. Många hälso- och sjukvårdsinrättningar har därför initierat utbildning av ny personal för att kunna möta den ökade belastningen. Som en följd av landets krigslagar har Ukraina även tillåtit studenter från olika hälso- och sjukvårds-, farmaceut- och apotekarutbildningar att arbeta inom dessa yrken.

De vårdbehov som uppstår vid fronten är stora och kan vara svåra att snabbt tillgodose. I Ukraina uppskattar sjukvården att det tar mellan 12 och 24 timmar för patienter att nå den slutliga vårdgivaren, bland annat på grund av förlängda ledtider för fältvård och sjuktransporter.²⁶³ Någon av de intervjuade lyfte att ungefär en tredjedel av befolkningen inom det aktuella geografiska området behövde utbildning i enklare sjukvård, såsom att stoppa blödningar, för att

260. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

261. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

262. FOI (2024). *Hälsa, vård och omsorg*. Opublicerad.

263. Ibid.

tillgodose vårdbehoven och avlasta sjukvården.²⁶⁴ I de fall vårdtagaren inte är i behov av fysisk vård finns möjlighet att styra om till digital vård. Vårdpersonal som flytt till Ukrainas västra delar eller utomlands har i vissa fall möjlighet att fortsatt erbjuda vård genom digitala vårdbesök och digitala vårdmottagningar, vilka etablerats i allt högre grad. För att möta det ökade behovet av vård som uppstår i krigets spår behövs dock inte alltid tillgång till högutbildad vårdpersonal. Vissa erfarenheter tyder på att även små saker kan göra skillnad. Det kan handla om att erbjuda såväl civila som militära vårdtagare lite dryck, fika och möjlighet att tillgodose basala hygienbehov. Även mindre insatser av detta slag tycks ha påverkat patienternas psykiska välmående i positiv riktning.²⁶⁵

Många av de risker och hot som personal inom det civila försvaret lever under går att förutse med relativt hög säkerhet, att olika former av väpnade attacker kommer att inträffa är exempelvis väntat. Andra risker och hot är mer oväntade och kan medföra att personalen behöver en annan typ av skydd eller kompetens för att kunna utföra sitt arbete. I Ukraina har exempelvis den ökade tillgången till vapen i samhället inneburit en ökad säkerhetsrisk i rättssalar. Den myndighet som ansvarar för säkerheten i landets rättssalar beslagtogs före kriget något enstaka skjutvapen per år, jämfört med drygt 2400 under krigets första halvår, vilket utgör en ökning med över 1700 procent. Utöver detta uppstår andra typer av brott under krig där ärenden som exempelvis krigsbrott, lydnadsbrott eller avvikelser från tjänstgöring blir betydligt vanligare. Det kräver särskild kompetens hos personalen inom rättsvårdande myndigheter.²⁶⁶

En särskild utsatthet uppstår ifall delar av landet blir ockuperat. Det finns gott om exempel på hur ukrainska tjänstepersoner har förts bort av ryska ockupationsmakten för förhör där de utsatts för hot och trakasserier. Personalen kan även vara osäkra på hur de ska agera om landet, eller delar av det, faller under ockupation. Ryssland har i ockuperade ukrainska områden installerat en ockupationspolis som inte enbart består av ryssar utan även av ukrainare. För att hantera civila som misstänks samarbeta med ockupationsmakten införde Ukraina den 3 mars 2022 en ny lag, the law on collaboration activities, som gör det straffbart att samarbeta med ockupationsmakten. I ett försök att försvåra för ockupationsmakten att komma åt och utnyttja anställdas personliga information har det ukrainska åklagar- och domstolsväsendet tagit bort denna information från sina databaser för att skydda personalens integritet. Det har dock mött kritik eftersom det medför en ökad risk för korruption då transparensen inom rättsväsendet minskar.²⁶⁷

En intressant erfarenhet från Ukraina är att landet möjliggjort för spontanfrivilliga att bidra till det civila försvaret, som ett sätt att ta vara på den kompetens som finns hos allmänheten. Den volontärhubb som SSCSIP inrättat, och som nämns i avsnitt Reparationsberedskap i detta kapitel, är ett exempel på detta. Frivilliga i denna volontärhubb samlar både in pengar och genomför reparationsinsatser.²⁶⁸

264. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

265. FOI (2024). *Hälsa, vård och omsorg*. Opublicerad.

266. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

267. Ibid.

268. Ibid.

Lärdomar

Krig leder inte bara till mänskligt lidande utan även till resurs- och kompetens-tapp då människor flyr eller skadas och därför inte kan utföra sitt arbete.

Ukraina visar att en fungerande personalförsörjning inom det civila försvaret är av högsta vikt. För att förbättra möjligheterna att planera och förstärka personalförsörjningen inom specifika verksamheter överväger den svenska regeringen en utökad civilplikt. För att inte riskera brist på personal inom nödvändiga delar av det civila försvaret skulle det även kunna övervägas att se över hur den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas i praktiken, inklusive möjligheterna att anvisa människor till andra arbetsuppgifter.

En viktig lärdom för svensk del är behovet av personal och att ett långvarigt krig kräver fortsatta utbildningsinsatser, framförallt för personal med specialkompetenser.²⁶⁹ Ett sätt att möta behovet på personal är också att, som Ukraina, låta studenter under utbildning arbeta inom områden där det råder personalbrist.

En annan lärdom är att personal inom det civila försvaret måste kunna fortsätta gå till sina arbeten och veta att de är någorlunda skyddade där. Detta kan ibland kräva att exempelvis skyddsutrustning och tillgång till skyddade utrymmen finns i anslutning till arbetsplatsen. Tillgången till offentliga tjänster kan dock i vissa fall övergå till ett digitalt format i det fall fysisk service inte är nödvändig. Det kan till exempel gälla digitala vårdbesök inom hälso- och sjukvårdssektorn.

En erfarenhet från Ukraina är att alla delar av landet inte nödvändigtvis drabbas lika hårt eller på samma sätt av stridigheterna under krig varför olika kompetenser behövs inom olika delar av landet, där det vid fronten exempelvis behövs kompetens att omhänderta ett stort antal skadade. I Sverige skulle olika delar av landet kunna löpa högre risk att falla under en ockupationsmakt, medan andra delar kanske snarare behöver kunna ta hantera ett stort antal internflyktingar. Kompetens för att kunna hantera detta behöver planeras på förhand.

Flera aktörer inom det civila försvaret uppger att de redan i fredstid har svårt att rekrytera personal med rätt specialistkompetens. Denna brist riskerar att förvärras ytterligare vid höjd beredskap och krig. Under informationsinhämtningen till detta uppdrag uppgav bland annat länsstyrelser samt aktörer inom polisväsendet, transportsektorn och inom hälso- och sjukvården att detta väntas utgöra ett problem. Satsningar på personal med kompetens av särskild vikt för det civila försvaret kan därför komma att behövas.

Samtidigt är en lärdom från Ukraina att all personal inte behöver ha avancerad kompetens för att spela en viktig roll i det civila försvaret. Även små, till synes obetydliga, insatser kan göra skillnad för människors psykiska välbefinnande och känsla av mänsklig värdighet. Något som inte kräver en lång utbildning.

Det faktum att vissa typer av brott såsom krigsbrott, lydnadsbrott och avvikelser från tjänstgöring blir mer vanligt förekommande under en väpnad konflikt gör att ökad kompetens inom rättsväsendet behövs för att kunna hantera dessa brott. Även det ökade antalet vapen i omlopp i samhället, liksom det stora antalet beslagtagna skjutvapen i ukrainska rättssalar visar att krig kan resultera i att

269. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

såväl annat typ av skydd för personalen som nya kompetensbehov kan uppstå. Detta är viktigt att beakta i den svenska beredskapsplaneringen.

Ukraina har infört lagar som hindrar befolkningen från att samarbeta med ockupationsmakten. I den händelse att delar av Sverige skulle hamna under ockupation behöver 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.

Eftersom värdefull kompetens även kan finnas hos spontanfrivilliga gäller det att hitta bra sätt att ta tillvara den. I Ukraina finns exempel på både enkla och avancerade uppgifter som kan lösas av frivilliga individer. Vid sådan planering är det dock viktigt att frivilliga enbart ges civila uppgifter för att de inte ska riskera att ses som kombattanter och därmed bli legitima militära mål enligt folkrätten.

Ett specifikt sätt att ta vara på kraften hos frivilliga är genom kompetenshöjande insatser för allmänheten. Som erfarenheten från Ukraina visar kan det till exempel ta lång tid att transporteras från fronten till den slutliga vårdgivaren. Förutsättningarna för överlevnad och läkning ökar dock ju snabbare kompetent hjälp ges. Detta gäller inte enbart militär personal vid fronten, utan även civilbefolkningen som under krig oftare drabbas av till exempel omfattande blödningar. En åtgärd för att i högre utsträckning säkerställa att rätt kompetens finns där den behövs och säkerställa den så kallade kedjan som räddar liv²⁷⁰ är att utbilda allmänheten i hur blödningar stoppas i väntan på att ambulans anländer. Detta kan övervägas i en svensk kontext.

Cyber- och informationssäkerhet

Sammanfattning av erfarenheter

- Ukraina har inför och under kriget etablerat partnerskap för att kunna försvara sin it-miljö.
- Ukraina har förstärkt sin resiliens genom digitala samarbeten med sympatisörer från övriga världen och på så sätt ökat möjligheten till återhämtning vid en incident.
- God samordning har stärkt cybersäkerheten i Ukraina.
- Sedan 2014 har Ukraina målmedvetet arbetat med att inrätta nya organisationer för att förbättra cybersäkerheten.
- Sedan 2014 har Ukraina anpassat eller tagit fram ny lagstiftning för att förbättra cybersäkerheten.
- Ett stort antal civila har bidragit i krigsinsatserna, antingen som anställda på företag som aktivt deltagit eller som frivilliga i Ukrainas så kallade cyberarmé.

270. Kedjan utgör i detta fall övergången från enskilda som vidtar akuta vårdåtgärder till ambulans och därefter sjukhus.

Erfarenheter

Även om Ukraina har varit utsatt för ett antal cyberattacker inför och under det fullskaliga kriget, såväl mot myndigheter som mot privata verksamheter, tycks dessa inte ha haft något avgörande genomslag på utvecklingen under det första krigsåret.²⁷¹ Sedan den fullskaliga invasionen inleddes har ukrainska företag samverkat med varandra och med myndigheter för att försvara Ukraina, vilket av allt att döma har lett till goda resultat. Ukraina insåg tidigt att landet behövde stöd från såväl den privata sektorn som multilaterala organisationer och andra stater för att höja sin cyberförsvarsförmåga. Ukraina ingick därför partnerskap med en stor mängd företag och stater, vilket har ställt stora krav på samordning. Landet anpassade även sin lagstiftning för att möjliggöra dessa extensiva samarbeten.²⁷²

Erfarenheter från Ukraina visar genomgående på en attityd och inställning där försvarsförmågan prioriteras över andra värden i samhället. Ett tydligt exempel på detta är hur Ukraina har genomfört informationsdelning inom ramen för sina partnerskap. Landet har prioriterat delandet av information till andra aktörer för att kunna lösa nödvändiga uppgifter, även när det inneburit att skyddsvärden röjts till privata företag och andra stater.²⁷³

Ukraina har sedan 2014 arbetat målmedvetet med att inrätta nya organisationer, etablera partnerskap och anpassa eller ta fram ny lagstiftning för att förbättra cybersäkerheten. Att den ryska cyberkrigsföringen inte fått allvarigare konsekvenser för Ukraina under den fullskaliga invasionen kan förklaras av att landet stod väl förberett efter åtta års intensivt arbete med frågorna.²⁷⁴

Under kriget i Ukraina har resiliensen förstärkts genom samarbete med sympatisörer från andra länder för att öka möjligheten till återhämtning vid en incident. Exempelvis har flera stora företag upplåtit utrymme i sina molntjänster för att den ukrainska staten och ukrainska organisationer ska kunna säkerhetskopiera sin information.²⁷⁵

Att ingå partnerskap med ett företag kan dock innebära restriktioner när det kommer till att dela information med företagets konkurrenter, särskilt om företaget värderar att skydda sina kommersiella hemligheter. Det kan i sin tur välla bekymmer på så vis att Ukraina riskerar att göra sig beroende av en enskild partnerorganisation. En ytterligare komplicerande faktor är de komplexa digitala leveranskedjor som ett digitalt samhälle är uppbyggt på.²⁷⁶

En central komponent i Ukrainas cyberförsvarsstrategi är att fokusera på att skydda det mest skyddsvärda. För att identifiera detta krävs en extensiv inventering av landets informations- och cybersäkerhet, inklusive digitala leveranskedjor, samt var och hur skyddsvärd information skyddas i alla samhällsviktiga verksamheter. För att rent praktiskt kunna säkerställa robusthet och resiliens

271. FOI (2023). *Arbete med lärdomar från Ukraina till nytta för det civila försvaret*. FOI Memo 8195.

272. MSB (2023). *När kriget kom nära - Årsrapport it-incidentrapportering 2022*. ISBN: 978-91-7927-371-2.

273. Ibid.

274. Ibid.

275. Ibid.

276. Ibid.

krävs personal och lagerhållning av centrala komponenter. Eftersom en stor del av den samhällsviktiga verksamheten idag är beroende av tjänster eller produkter som antingen tillhandahålls av eller driftas av privata leverantörer behöver även arbetssätt för upphandling förbättras för att kunna höja it-säkerheten.²⁷⁷

Ukrainska myndigheter har uppmanat civila att via positioneringsappar dela information om ryska truppförflyttningar eller annan relevant information för försvaret. En stor mängd civila har även bidragit till krigsinsatsen genom antingen sin anställning på ett företag som aktivt deltagit eller som frivillig i Ukrainas så kallade cyberarmé. Kriget i Ukraina har genom detta suddat ut och skapat en gråzon mellan civilt hackande och militära cyberoperationer. Ukrainas cyberarmé är ett exempel på hur frivilliga krafter koordineras i såväl defensiva som offensiva cyberaktiviteter. Alla som vill kan delta i aktiviteterna som oftast organiseras genom Telegram eller X (tidigare Twitter), vilket innebär att civila i större utsträckning kan delta i de digitala stridigheterna. Därigenom fransäger de sig, mer eller mindre omedvetet, de rättigheter de har som civila enligt internationell humanitär rätt. Därmed blir de legitima måltavlor för motattacker.²⁷⁸

Lärdomar

För att kunna dra lärdomar utifrån jämförelser mellan Ukrainas och Sveriges beredskap och motståndskraft vid cyber- eller hybridkrigföring krävs mer ingående information än vad som inhämtats inom ramen för detta uppdrag. Det är dock sannolikt att Sverige står bättre rustat än vad Ukraina gjorde år 2014. Sverige har många it-företag och andra aktörer som bidrar till en mängd olika samhällsviktiga sektorer, och har därmed en relativt god redundans. Sverige har också ett flertal robusta system såsom SGSI och Rakel.

Samtidigt som Sverige bedöms ha viss robusthet, redundans och resiliens inom informations- och cybersäkerhet, står Sverige inför en utmaning gällande informationsdelning. MSB och andra för totalförsvaret centrala myndigheter är delaktiga i en mängd olika nätverk och delar löpande information med samhällsviktiga verksamheter. I händelse av höjd beredskap skulle dock dessa aktörer begränsas kraftigt i sin informationsdelning utifrån nuvarande lagstiftning. Samtidigt visar erfarenheterna från Ukraina att ett effektivt försvar i krig ställer andra krav på informationsdelning än i fred. En lärdom är således att denna delning av skyddsvärd information mellan svenska myndigheter behöver kunna underlättas vid höjd beredskap och krig. Eftersom stora delar av Sveriges samhällsviktiga verksamheter idag bedrivs av privata företag behöver även informationsdelningen ses över utifrån denna aspekt. En översyn av nuvarande lagstiftning skulle eventuellt vara nödvändig för att identifiera vad som kan behöva justeras och moderniseras avseende informationsdelning under höjd beredskap.

En annan relevant lärdom för svensk räkning är att partners måste kunna ges insyn i relevanta delar av it-miljön och ges gott om tid för att kunna bidra på ett så bra sätt som möjligt. Ju tidigare insyn ges desto bättre, eftersom en

277. MSB (2023). *När kriget kom nära* - Årsrapport it-incidentrapportering 2022. ISBN: 978-91-7927-371-2.

278. Ibid.

partner då kan arbeta förebyggande med sin riskhantering och därmed höja informations- och cybersäkerheten. Vid en pågående eller nyss inträffad incident kan externa experter bidra med kunskap och erfarenhet om incidenthantering, men åtgärder måste utföras av de som förstår dess konsekvenser utifrån it-miljön, varför exempelvis motsvarigheter till insatsstyrkor inte får samma effekt på cybersäkerhetsområdet.

En avslutande lärdom utifrån erfarenheterna i Ukraina är att Sverige snabbt behöver kunna säkerställa en aktörs lojalitet. Detta skulle i sin tur kunna möjliggöra att informationsdelning av känslig information till nödvändiga aktörer kan genomföras effektivt vid höjd beredskap och krig.

6. Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

I detta kapitel redovisas erfarenheter och lärdomar av relevans för delmålet att bidra till det militära försvarets förmåga. Det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift – att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten har dels ett direkt behov av stöd som berör vissa sektorer, dels ett indirekt behov av stöd från det civila försvaret, det vill säga att grundläggande funktioner och verksamheter i samhället fungerar. Det direkta behovet av stöd berörs i detta kapitel medan det indirekta behovet av stöd till det militära försvaret omhändertas i stor utsträckning i övriga kapitel.

Sammanfattning av erfarenheter

- Ukrainas civila sjukvård har på mycket kort tid tagit emot ett stort antal sårade från det militära försvaret. Det militära försvaret behöver i stor utsträckning stöd från den civila sjukvården.
- Civila aktörer bistår det militära försvaret med ett stort antal transporter. Militära och civila transporter är strikt separerade och högst prioritet ges till de militära behoven.

Erfarenheter

I Ukraina har sjukvården sedan krigsutbrottet präglats av en hög grad av integration mellan civil och militär sjukvård. Militär personal och civila vårdas på sjukhus där såväl militär som civil sjukvårdspersonal arbetar sida vid sida och de civila sjukhusen används i stor utsträckning för att vårda militär personal. Ukraina har undvikit användning av militära fältsjukhus då dessa snabbt blivit måltavlor för ryska flyganfall. Symboler för sjukhus som röda kors eller symboler

för det civila försvaret används därför inte heller eftersom de gör att anläggningar snabbt blir måltavlor för ryska anfall.²⁷⁹ Räddningstjänst, ambulans och Röda Korset i Ukraina har alla erfarenheter av att ryska styrkor särskilt försöker bekämpa dem i områden där strider pågår. Skadad militär personal evakueras ofta från fronten med civila fordon, då dessa ändå löper en lägre risk att attackeras av ryska flygstridskrafter och drönare än militära fordon. Längre inhemska sjuktransporter har genomförts med tågtrafik, vilket gäller både civila patienter och skadade militärer. Ukraina drog tidigt slutsatsen att längre sjuktransporter med ambulans inte var genomförbara ur ett resursperspektiv.²⁸⁰

Det civila försvaret har underlättat militärens försvarsansträngningar genom att evakuera civila från områden där militära operationer pågår. Det har funnits ett stort behov av civil-militär samverkan på lokal nivå för att utrymningar ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt.

Järnvägsförvaltningen UZ prioriterade inledningsvis att snabbt evakuera civila samt skadade militärer från stridszonerna samt att transportera humanitärt stöd och militärt underhåll till olika delar av Ukraina. Militära och civila transporter är strikt separerade och högst prioritet ges till de militära behoven.²⁸¹

Lärdomar

Utifrån erfarenheten att det militära försvaret i hög utsträckning är beroende av den civila sjukvården i Ukraina, behöver svensk sjukvård ha beredskap och kapacitet för att kunna ta emot ett stort antal sårade civila och militär personal på kort tid.²⁸²

I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige kommer civila aktörer behöva bistå det militära försvaret med ett stort antal transporter. Även i Sverige kan järnvägstransporter komma att användas för att förse stridande förband med förnödenheter samt för att förflytta skadade och döda till andra delar av landet. Detsamma gäller civila fordon som kan behöva användas för militär verksamhet när Försvarsmaktens egna resurser inte räcker till.

Som tidigare redovisats i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen, var kommunikation och samverkan mellan civila och militära aktörer på nationell nivå utmanande.²⁸³ Detta visar på behovet av en god civil-militär samverkan även för svensk del.

279. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

280. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

281. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

282. Se även Socialstyrelsen (2023). *Nyckeltal och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för civilt försvar*. Slutredovisning av regeringsuppdrag. Art nr 023-12-8916.

283. Intervjuer Ukraina, februari 2024. MSB.

7. Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan

I detta kapitel redovisas erfarenheter och lärdomar av relevans för delmålet att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och att bidra till att stärka försvarsviljan. I redovisningen nedan uppmärksammas strategisk kommunikation i form av regeringens och myndigheternas kommunikation med befolkningen, medierna och omvärlden, identifiering, analys och bemötande av otillbörlig informationspåverkan, försvarsvilja, samt skydd av kulturarvet. Även om dessa områden belyses särskilt i detta kapitel är det främsta sättet att uppnå motståndskraft troligtvis att uppfylla övriga delar i målet för det civila försvaret. Om civilbefolkningen värnas, de viktigaste samhällsfunktionerna kan säkerställas och en nödvändig försörjning upprätthållas samt om det militära försvaret får det stöd som behövs från det civila försvaret så kommer det i sig att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan.

Strategisk kommunikation

Sammanfattning av erfarenheter

- Ukraina har satsat på strategisk kommunikation sedan 2015.
- Icke-offentliga aktörer spelar en viktig roll i Ukrainas strategiska kommunikation.
- "One voice policy" var initialt en framgång. Befolkningen har nu breddat sin informationsinhämtning och söker i större utsträckning efter information på sociala medier.
- Den strategiska kommunikationen som framhäver ett försvarsstarkt Ukraina, kämpande för den internationella ordningen har lett till ett brett stöd utanför Ukraina.

Erfarenheter

När den fullskaliga invasionen inleddes 2022 hade kriget med Ryssland pågått sedan 2014 och Ukraina hade då under flera år arbetat aktivt med informationssäkerhet och utveckling av kommunikationsmöjligheter. 2015 inleddes en omfattande satsning med fokus på att stärka statens kommunikation, även om den ukrainska strategiska kommunikationen fortfarande var under utveckling i februari 2022.²⁸⁴ Det fanns exempelvis inte en etablerad kommunikations-samordning mellan myndigheter på samma sätt som under många år byggts upp i Sverige utifrån fredstida händelser.

Samhället utanför de offentliga institutionerna har sedan 2014 spelat en mycket viktig roll i Ukrainas strategiska kommunikation. En nära relation mellan den ukrainska staten och enskilda, näringsliv och ideella organisationer har utvecklats under åren, vilken har varit central för att mobilisera människor till krigsinsatserna. Externa donationer har varit avgörande och den globala diasporan har drivit de ukrainska kommunikationsinsatserna i en modernare riktning.²⁸⁵

När det fullskaliga invasionskriget inleddes samordnades alla nationella budskap och det var enbart presidenten och några ytterligare företrädare som uttalade sig enligt landets så kallade "one voice policy"²⁸⁶. Budskap från ukrainska myndigheter sändes i alla Tv-kanaler samtidigt och upprepades kontinuerligt. Inledningsvis ansågs detta vara det självklara sättet att förmedla information och det som kommunicerades var framförallt nyheter om hur det gick i kriget och uppmaningar till befolkningen att försvara landet. Efter en tid började människor vilja ha andra och fler nyheter om kriget. De övergick därför till att istället söka efter information och nyheter på sociala medier, som i Ukraina åtnjuter ett högre förtroende än etablerade medier.²⁸⁷

284. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

285. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

286. Den innebär i korthet att alla budskap ska samordnas, att enbart Presidenten och ett fåtal andra får uttala sig, att endast få eller inga journalister arbetar vid fronten, att militären kan stoppa viss publicering mm.

287. Nygren, G., Widholm, A. (2024). *Ukraina och informationskrigets nya vägar: sociala medier, krigsrapportering och desinformation*. Stockholm. Utgiven av MSB och Journalistikstudier vid Södertörns högskola. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30623.pdf>.

Denna ”one voice policy” lyftes i delredovisningen om en framgångsfaktor. Såväl MSB:s som FHS intervjuer i Ukraina tyder på att denna anses ha utgjort rätt taktik i början av kriget men att det nu behövs en delvis annan strategi.²⁸⁸ Intervjuade i Ukraina påpekar vidare att Ukraina inledningsvis saknade en plan för vad som skulle hända när freden väl var vunnen och att denna planering med fördel skulle ha inletts i ett tidigt skede av det fullskaliga kriget.²⁸⁹

FOI lyfter att bilden av ett försvarsstarkt Ukraina har kunnat kommuniceras framgångsrikt till länder i västvärlden, vilket har lett till ett brett internationellt stöd för Ukrainas krigsansträngningar.²⁹⁰ Ett vinnande budskap har varit att Ukraina inte enbart kämpar för sin egen frihet utan för framtiden av den internationella ordningen samt försvaret av demokratin i stort. Detta tycks ha lett till ett brett folkligt stöd i stora delar av USA och Europa, även om det har vacklat över tid.²⁹¹ I Ukraina har istället förtroendet för presidenten, parlamentet och myndigheterna återigen sjunkit efter att ha stigit kraftigt i början av kriget. Tilliten är nu nästan nere på samma nivåer som före kriget.²⁹²

Lärdomar

Det är svårt att upprätthålla en kommunikationsstrategi med en enda informationskälla riktad till befolkningen eftersom allmänheten kommer att ha tillgång till alternativa informationskällor.

Den lärdom som lyftes i uppdragets delredovisning om att kommunikationsstrategier och kommunikationsmedel måste vara anpassningsbara och möjliga att flexibelt förändra befasts i denna rapport. Att förmedla en alltför positiv bild skapar förväntningar som inte kan infrias och riskerar istället att skapa misstro, vilket i sin tur skulle kunna leda till en minskad försvarsvilja.

En lärdom för Sverige är att det behövs planering för övergång från krig till fred i händelse av ett väpnat angrepp. En sådan har förstås ett bredare syfte än att upprätthålla motståndskraft och att stärka försvarsviljan, men det blir lättare att kommunicera på ett sätt som stärker dessa aspekter och som signalerar tro och hopp på en framtid efter kriget, utan att för den skull uppfattas som osann.

Att det i Ukraina inte fanns fullt etablerade samverkansstrukturer för kommunikation när den fullskaliga invasionen inleddes visar på hur lång tid det tar att bygga upp en sådan bred och komplex samverkan. Svenska myndigheter har sedan länge en upprättad, tvärsektoriell struktur för kommunikationssamordning vid hantering av allvarliga händelser.²⁹³ Detta är en styrka. Under höjd beredskap kommer det dock att vara nödvändigt att på ett tydligare sätt knyta

288. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

289. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

290. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

291. Ibid.

292. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

293. I denna ingår kommunikationsdirektörer från sektorsansvariga myndigheter, för områdena migration, cyber, psykologiskt försvar och skola samt Försvarsmakten och företrädare för länsstyrelserna. Inom samverkansstrukturen sker löpande, och med kort varsel, möten under skyddade förhållanden, avstämningar av både den militära och civila lägesbilden samt inriktning av totalförsvarets kommunikation inklusive nationella och aktörsgemensamma budskap.

an kommunikationsarbetet inom Regeringskansliet med motsvarande arbete på myndighetsnivå. Det kommer också vara viktigt att kunna använda säkra kommunikationslösningar samt att näringsliv och det civila samhället blir en del av kommunikationssamordningen.²⁹⁴

Den svenska kommunikationssamordningen skulle troligtvis behöva etablera en långsiktig plan med budskap och mål för den kommunikation som ska ske under höjd beredskap, inklusive strategiskt viktiga frågor över tid. Exempelvis genom att identifiera vilka kommunikationsstrategier- och medel som är bäst lämpade i en svensk kontext utifrån faserna omställning och uthållighet, samt hur dessa kan anpassas i en föränderlig situation. Denna planering bör även innefatta att så stora delar av samhället som möjligt ska kunna nås av och tillgodogöra sig kommunikationen, där olika gruppers förutsättningar och behov måste beaktas.

Identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan

Sammanfattning av erfarenheter

- I Ukrainas arbete med desinformation beskriver myndigheterna vilka narrativ som Ryssland försöker måla upp och sprida.
- Den ukrainska försvarsmakten presenterar varje morgon en offentlig lägesbild som sedan sprids via sociala medier.
- En framgångsfaktor i Ukrainas arbete mot desinformation är samarbetet mellan militären, civila myndigheter och näringsliv.
- Ukraina har blockerat rysk och Rysslandskopplad media.
- Det krävs ytterligare utbildning och resurser till ukrainska journalister för att kunna motverka mängden av desinformation som sprids av Ryssland.
- Att ukrainska mobilnät fungerar är ett sätt att minska befolkningens sårbarhet för rysk desinformation.

Erfarenheter

Redan före det fullskaliga invasionskriget 2022 var Ukraina hårt utsatt för ryska informationspåverkanskampanjer. Därför har Ukraina tillsammans med partners i framförallt Storbritannien, USA och Norge, utvecklat avancerad programvara för att kunna bevaka och snabbt upptäcka rysk desinformation på sociala medier vilket påskyndar hanteringen.²⁹⁵ The Center for Countering Desinformation (CCD), som är kopplat till Ukrainas nationella säkerhets- och försvarsråd, sammanställer veckovisa rapporter över hur Ryssland försöker påverka Ukraina genom desinformation. En viktig del av arbetet är att beskriva vilket narrativ som Ryssland både försöker måla upp och sprida. CCD:s

294. I höjd beredskap förutser Försvarsberedningen att arbetet med strategisk kommunikation, såväl till den egna befolkningen som till omvärlden, behöver inordnas direkt under regeringen. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

295. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

rapporter distribueras därför brett som ett led i att kunna bemöta otillbörlig informationspåverkan. CCD arrangerar även veckovisa samverkansmöten med alla inhemska myndigheter som arbetar med strategisk kommunikation.²⁹⁶ Istället för att enbart fokusera på att bemöta Rysslands informationskampanjer, har Ukraina valt att starta egna där landet vill skapa en bild av vad Ukraina är och vad landet vill. På så sätt bekämpas ryska informationskampanjer genom egna budskap.²⁹⁷

Den ukrainska försvarsmakten presenterar varje morgon en lägesbild som är offentlig och som används av de flesta personer som har intervjuats av FHS. Lägesbilden har ett militärt fokus och går igenom vilka områden som Ryssland verkat mot, hur civila i dessa områden har drabbats samt de aktiviteter som Ukraina själv genomför. Lägesbilden sprids främst via sociala medier såsom Telegram och Facebook. En annan viktig informationskälla för myndigheter och andra aktörer är presidentens och oblasternas uttalanden. De kommer ofta med uppdateringar som både sänds i vanliga medier och i sociala medier.²⁹⁸

I Ukraina finns en bred acceptans för censur, vilket har varit ett kraftfullt verktyg mot Ryssland i informationsmiljön. En annan framgångsfaktor har varit samarbetet mellan militären, civila myndigheter och näringsliv samt att det militära försvaret i Ukraina värvat människor med PR-bakgrund.²⁹⁹ Informationen har presenterats på olika sätt gentemot olika målgrupper men präglas generellt av en ambivalent och ironisk kommunikation till den ryska och internationella publiken, samtidigt som den är informativ och heroiserande om Ukraina.³⁰⁰

Ukraina har även vidtagit andra åtgärder för att begränsa Rysslands möjligheter att sprida sitt budskap i den ukrainska informationsmiljön. Skapandet av en centraliserad tv-nyhetsförmedling i form av United News är ett sådant exempel. Denna plattform har tillsammans med uteslutning av rysk och Rysslandskopplad media haft en betydande inverkan på hur kriget och dess effekter presenteras i Ukraina.³⁰¹

FHS lyfter att det överlag finns en omfattande seriös journalistisk bevakning i Ukraina och lyfter att kritik mot presidenten och andra företrädare förekommer, särskilt i tryckt media och i sociala medier. Intervjuade anser dock att de ukrainska journalisterna, även fast de gör ett bra jobb, behöver ytterligare utbildning och resurser eftersom de har svårt att motverka den mängd av desinformation som sprids av Ryssland.³⁰²

En annan åtgärd för att minska befolkningens sårbarhet för rysk desinformation och ryska försök att ta kontroll över informationsmiljön är att staten ser till att ukrainska mobilnät fungerar.³⁰³ Genom de åtgärder som beskrivs i kapitel 5, Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig

296. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

297. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

298. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

299. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

300. Ibid.

301. Ibid.

302. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

303. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

försörjning, kan den ukrainska befolkningen fortsätta att nås av information från de ukrainska myndigheterna.³⁰⁴ Samtidigt sprids ändå mycket rysk desinformation, inte minst via appen Telegram. Intervjuade som arbetar med evakueringar menar exempelvis att rysk desinformation får människor att bli mindre benägna att evakuera och att det överlag försvårar detta arbete.³⁰⁵

I intervjuer lyfts skolans möjliga roll i att stärka befolkningens förmåga att motstå desinformation, detta genom att kunna bedriva undervisning i ”media literacy” redan från lägre åldrar.³⁰⁶ En respondent anser att såväl Ukrainas akademier som tankesmedjor hade kunnat spela en central roll i arbetet med att bemöta informationspåverkan genom att producera och distribuera analyser, men att så inte har skett i någon större utsträckning.³⁰⁷

Lärdomar

Erfarenheter från Ukraina understryker vikten av att vara väl förberedd på omfattande informationspåverkan och att sanning, transparens och tydlig avsändare inte nödvändigtvis råder i händelse av höjd beredskap och krig.

Utifrån sitt arbete i Ukraina anser MPF att en lärdom för Sveriges del är att de offentliga aktörernas arbete behöver präglas av transparens och effektivitet, även i krigsfara och krig. En grundläggande förutsättning för att i Sverige motstå fientlig propaganda, desinformation och annan otillbörlig informationspåverkan är en välinformerad befolkning med förtroende för samhällets institutioner, samt samhörighet med och delaktighet i samhället.³⁰⁸ MSB gör bedömningen att detta delvis kan åstadkommas genom breda, kontinuerliga och långsiktiga satsningar på kunskapshöjning hos den svenska allmänheten gällande totalförsvar och egenberedskap, där flera olika grupper i samhället nås.

MPF lyfter även att användandet av plattformar med användargenererat innehåll har ökat kraftigt och numera är viktiga kanaler både för att kommunicera med befolkningen och för främmande makts otillbörliga informationspåverkan. Medievanorna har förändrats, såväl i Sverige som globalt och planeringen för höjd beredskap och krig behöver beakta detta. MPF lyfter därför behovet av kvalitativa medieproduktioner, framförallt i sociala medier. Förmågan att förekomma och bemöta otillbörlig informationspåverkan från främmande makt behöver vara tillgänglig på kort varsel vid krig eller krigsfara, då inköp av tjänster från näringslivet kan vara svåra att genomföra.³⁰⁹

Beträffande vad som framkommit i intervjuer om skolans möjliga roll kopplat till att stå emot desinformation, skulle detta för svensk del kunna handla om att inkludera sådana kunskaper i den utbildning om totalförsvar och Nato som

304. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

305. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

306. Ibid.

307. Ibid.

308. MPF (2024). *Stöd till Ukraina*. Slutredovisning av regeringens uppdrag till Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF/2023:254).

309. MPF (2024). *Stöd till Ukraina*. Slutredovisning av regeringens uppdrag till Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF/2023:254).

regeringen har föreslagit³¹⁰ att inkludera i läroplanen för gymnasieskolan. Som MSB tidigare har föreslagit³¹¹ skulle detta även kunna inkluderas i läroplanen för grundskolan och i den kommunala vuxenutbildningen, för att skapa en långsiktig uppbyggnad av motståndskraft hos befolkningen.³¹²

Även akademins och tankesmedjors roll i arbetet med att bemöta informationspåverkan skulle kunna studeras ytterligare utifrån en svensk kontext.

Försvarsvilja

Sammanfattning av erfarenheter

- Försvarsviljan anses vara stark i hela Ukraina, trots att förtroendet för statsmakten och etablerad media har sjunkit från de höga siffror som uppmättes under det första året efter den fullskaliga invasionen.
- Trots en med internationella mått hög försvarsvilja orsakar det utmaningar för mobiliseringen att människor flyr.
- Att det saknas ett givet slut- eller rotationsdatum innebär utmaningar för mobiliseringen.
- Trots kriget fungerar det ukrainska samhället väl, vilket kan antas bidra positivt till försvarsviljan.

Erfarenheter

Undersökningar som World Values Survey har under åren uppmätt en jämförelsevis låg försvarsvilja i Ukraina, något som visade sig vara felaktigt vid krigsutbrottet. FOI anser att försvarsviljan fortsatt tycks vara stark och det ukrainska samhället motståndskraftigt. Idag är den uttalade viljan att försvara sitt land och göra motstånd allmänt stark i hela Ukraina, trots att förtroendet för statliga organ och media har sjunkit sedan de högt uppmätta siffrorna under det första året efter den fullskaliga invasionen samt att det militära stödet (i form och pengar och material) till Ukraina har minskat med 90 procent från augusti-oktober 2022 till samma period 2023.³¹³

Trots en med internationella mått hög försvarsvilja, har Ukraina utmaningar med mobilisering. Att det saknas ett uttalat slutdatum eller rotationsdatum under mobilisering är en bidragande faktor.³¹⁴ En annan utmaning för motståndskraften och försvarsviljan i Ukraina är den utbredda psykisk ohälsan (se även kapitel 4 Värna civilbefolkningen).³¹⁵

310. Regeringskansliet (2024) *Elever ska lära sig om Nato och totalförsvaret*. Länk: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/04/elever-ska-lara-sig-om-nato-och-totalforsvaret/> [16-04-24].

311. Se bland annat MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*. ISBN: 978-91-7927-316-3.

312. Läroplansutredningen ska bl.a. ta ställning till om kunskap om totalförsvaret och Nato även bör ingå i läroplanen för grundskolan, och vid behov lämna förslag på sådana ändringar. Uppdraget ska redovisas senast 28 februari 2025.

313. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

314. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

315. Ibid.

Om den offentliga förvaltningen inte upplevs fungera, riskerar det att påverka försvarsviljan negativt. Det framgår i flera intervjuer att Ukraina traditionellt har haft utmaningar med en omfattande och hierarkisk byråkrati. Att den trög-rörliga administrationen var som ”bortblåst” under de första månaderna efter den ryska fullskaliga invasionen, beskrivs som räddningen för landet. Någon uttrycker det som ”solving the problems, not fulfilling the function”, där fokus låg på att lösa problem, snabbt och effektivt.³¹⁶

En intervjuad person uppger att Ryssland före invasionen såg Ukraina genom ”institutionella glasögon” utan att räkna med en motståndskraftig befolkning och en stark förmåga i samhället till självorganisering. Ryssland gjorde därför felaktigt antagandet att Ukraina var ett svagt land³¹⁷ samtidigt som enskilda individer och frivilligorganisationer har tagit stort ansvar genom att bland annat blockera vägar, assistera militären samt bygga upp och röja upp efter ryska flyganfall.³¹⁸

Samtliga personer som FHS har intervjuat framför att den offentliga apparaten fungerar förvånansvärt väl trots utmaningar. Skatteverket fungerar exempelvis som vanligt, likaså utbetalningar av löner och bidrag. Flera myndigheter uppvisade också förmåga till flexibilitet, exempelvis när kravet på lastbilskörkort för alla typer av lastbilar samt lagen om lagring av data inom Ukraina togs bort. Centralbanken agerade snabbt och var flexibel och lättillgänglig för kontakt från andra aktörer så att bankerna kunde fortsätta bedriva sin verksamhet. Enligt FHS observationer i Ukraina fungerar även andra funktioner i vardagen väl, där snöröjning genomförs, offentliga toaletter städas och protokollförs och både fortkörnings- och parkeringsböter utfärdas.³¹⁹

Lärdomar

I uppdragets delredovisning lyftes vikten av att inte förlita sig alltför mycket på osäkra opinionssiffror i bedömningar av en befolknings vilja att försvara landet. Denna lärdom står sig fortfarande och troligtvis krävs såväl bättre utformade enkäter som nya metoder för att kunna bedöma försvarsviljan. För svensk del skulle nuvarande svenska mätmetoder för att mäta försvarsvilja eventuellt vara betjänta av att kompletteras med ytterligare mätmetoder. Det skulle kunna vara scenariobaserade ansatser utifrån händelseförlopp, komparativa studier över hur försvarsviljan studeras och arbetas med i andra länder, fallstudier baserat på erfarenheter från fredstida kriser eller forskning kring människors kognitiva agerande under kriser och krig. Om bedömningen av samhällets försvarsvilja blir mer träffsäker kan totalförsvarsplaneringen inom detta område förbättras.

En ytterligare lärdom är att försvarsviljan riskerar att utarmas om befolkningen upplever att samhället inte fungerar eller uppfattar krigssituationen som hopp-lös. Motståndskraften eroderas också om ett stort antal individer är så pass drabbade av psykisk ohälsa att de inte kan bidra till försvarsansträngningarna.

316. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

317. Ibid.

318. FOI (2024). *Ukrainas civila försvar efter den ryska fullskaliga invasionen*. Opublicerad.

319. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

Skydd av kulturarvet

Sammanfattning av erfarenheter

- Ukraina använder kultur för att aktivt stärka motståndskraften och kulturarvsinstitutioner hålls öppna i så stor utsträckning som möjligt.
- Ukrainskt kulturarv har angripits, både som direkta måltavlor och till följd av större angrepp med andra måltavlor.
- Personalförsörjning inom kulturområdet har varit en utmaning i Ukraina då anställda gjort militärtjänstgöring eller inte kunnat ta sig till arbetsplatsen.
- Viss planering för undanförsel fanns på plats på nationell nivå i Ukraina. En del museer hade beredskapslager av transportlådor och packmaterial.
- Delar av det ukrainska kulturarvet har skyddats utomlands.
- Skydd av historiska byggnader är en utmaning. Ukraina har bland annat täckt kyrkofönster med plywood och aluminiumskivor.
- Flera internationella initiativ har bistått Ukraina med digitalisering av kulturarv, bevarande av digitala data samt den utrustning som krävs.
- Konflikten i Ukraina är första gången som en förfrågan om stöd till kulturarvssektorn har kanaliserats via EU:s civilskyddsmekanism.
- Många aktörer har bistått Ukraina i arbetet med skydd av kulturarv och behoven av koordinering av internationella insatser är stort.

Erfarenheter

Kopplat till den ovisshet om framtiden som beskrivits tidigare i rapporten, anses kultur och kulturarvet utgöra en viktig del för att inge hopp och bidra till framtidstro, och därmed för att stärka den ukrainska motståndskraften. Ukraina visar på betydelsen av att kulturarvsinstitutioner hålls öppna i så stor utsträckning som möjligt. Institutioner har ställt om verksamheten efter samhällets behov och bedriver exempelvis utökade barnverksamheter samt ger arbetstillfällen och sammanhang åt internflyktingar. Riksantikvarieämbetet citerar chefen för Nationalmuseet för Ukrainas historia i Kiev: ”Staten fortsätter att betala lön till de som arbetar på landets kulturinstitutioner och museerna håller öppet. Vårt behov av kultur är stort, människor vill inte bara höra om kriget, de vill se framtidsvisionerna – och kulturen skapar just sådana möjligheter – samtidigt som den hjälper oss att bearbeta det som hänt.”³²⁰ FHS intervjuer visar också på att innehållet i ledarskapsutbildningar har gjorts om för att möta nya behov, där bland annat nya ämnen i form av kulturella aktiviteter som konst och opera har lagts in som ett sätt att hantera stress och motverka utmattning.³²¹

Andra kulturella aktiviteter är mer direkt kopplade till kriget, såsom konstutställningen Steel Canvas där konstföremålen består av skrot från nedskjutna ryska helikoptrar. Sönderskjutna ryska stridsfordon har också fraktats till Kiev där de ställs ut på gator och torg för att visa befolkningen att de kan vinna över en mäktig motståndare. Kommunikationen kring detta har ofta humoristiska inslag, exempelvis genom att eldrören målas i ukrainska färger eller att

320. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

321. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

stridsfordonen åtföljs av en skylt med texten ”parkering endast för förstörda ryska stridsfordon”. Samtidigt berättas historien om slaget vid Kiev med hjälp av konstföremål, videos och fotografier³²². Att dokumentera det som händer och samla in såväl föremål som vittnesmål för framtiden, är också viktigt, inte minst för möjligheterna att bygga upp samhället igen efter en konflikt.³²³

Sedan den olagliga annekteringen av Krim 2014 har det förekommit rapporter om att museiföremål förts från institutioner på Krim till museer i Ryssland och rapporterna om liknande händelser i Ukraina har flerfaldigats sedan den fullskaliga invasionen. FN:s organ för utbildning, vetenskap och kultur, Unesco, verifierar skador på kulturarv sedan den fullskaliga invasionen startade 2022.³²⁴ Byggnader har skadats i samband med attacker där kulturarv i vissa fall varit måltavla och i andra fall träffats i samband med attacker på närliggande objekt. I december 2022 rapporterade Human Rights Watch om storskalig plundring i Kherson, där tusentals föremål från två museer, en katedral och ett regionalt nationalarkiv, fördes till ryskkontrollerade områden. I de av Ryssland ockuperade områdena har ett stort antal illegala arkeologiska utgrävningar genomförts där såväl dokumentation som fynd inte kommit till de ukrainska myndigheternas kännedom. Det uppges vara svårt att få tillgång till områdena och det är därför oklart hur mycket av det arkeologiska källmaterialet som gått förlorat.³²⁵

Vittnesmål från Ukraina visar på ett stort engagemang från museipersonalens sida men att personalförsörjning varit en utmaning då personal gjort militärtjänstgöring eller periodvis inte kunnat ta sig till arbetsplatsen. Institutionerna har drabbats av upprepade avbrott i elförsörjning, värme och tillgång till internet. Utöver svårigheter att upprätthålla verksamheten kan till exempel avbrott i värmeförsörjning innebära att samlingar kan skadas av fukt och mögel.³²⁶

Undanförsel av flyttbart kulturarv för att skydda betydelsefulla föremål och samlingar har genomförts i Ukraina. Viss planering fanns på plats på nationell nivå samt instruktioner om att upprätta prioriteringslistor över de mest betydelsefulla kulturföremålen som kan komma ifråga för undanförsel. Ett museum berättar att detta innebar att 1 procent av samlingarna kunde föras upp på listan av högsta värde/betydelse. Undanförseln av denna mest värdefulla del av samlingarna startade snart efter invasionen. En del nationella museer hade ett beredskapslager av transportlådor och packmaterial men många museer fick relativt omgående brist på packmaterial.³²⁷

En annan utmaning rörde skyddet av det flyttbara kulturarv som inte tillhör den mest betydelsefulla kategorin. I de fall det är svårt att skydda värdefullt flyttbart kulturarv inom ett land kan en möjlighet vara att skydda det utomlands. Sedan 2022 har vissa europeiska museer bistått Ukraina med att transportera och förvara kulturföremål under tillfällig förvaltning.³²⁸

322. FHS (2024). *Analys av intervjuer i Ukraina, 10/12 2023 – 21/12 2023, samt intervjuer i Sverige och Moldavien*. Opublicerad.

323. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

324. Mellan den 24 februari 2022 och den 20 december 2023 har Unesco verifierat skador på 125 religiösa platser, 147 byggnader av historiskt och/eller konstnärligt intresse, 29 museer, 19 monument, 13 bibliotek och 1 arkiv.

325. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

326. Ibid.

327. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

328. Ibid.

Undanförsel kommer endast att vara aktuell för en liten, prioriterad del av samlingarna. Det innebär att stora delar av kulturarvet kommer att behöva skyddas genom att förstärka säkerheten på plats. Skydd av historiska byggnader är en utmaning. I Ukraina har ansvariga bland annat försökt skydda kyrkofönster genom att täcka dem med plywood och aluminiumskivor.³²⁹

En stor del av kulturarvet finns idag i digital form. Flera internationella organisationer och initiativ har bistått Ukraina med digitalisering av kulturarv, bevarande av digitala data samt hjälp med utrustning för digitalisering och hantering av data. Volontärer över hela världen hjälper till att digitalisera och bevara kulturinstitutioners webbsidor.³³⁰

Konflikten i Ukraina är första gången som förfrågan om stöd till kulturarvssektorn har kanaliserats via EU:s civilskyddsmekanism. MSB har bistått Riksantikvarieämbetet, som samordnade svaret på förfrågan, med transportstöd och hantering.³³¹ Många aktörer och initiativ har hjälpt Ukraina i arbetet med skydd av kulturarv, vilket innebär att behoven av koordinering av insatser är stort. Det kan handla om koordinering mellan internationella organisationer och civila myndigheter och aktörer i Ukraina samt mellan kulturarvsaktörer, biståndsaktörer och militär. De internationella insatserna har huvudsakligen varit fokuserade på övervakning av skador på kulturarv, akuta räddningsinsatser, utbildning och stöd till kulturarvsprofessionella, digitalisering av kulturarv samt att bistå med material och utrustning för skydd av kulturarv.³³²

Lärdomar

Genom att Ukraina använder kultur för att aktivt stärka motståndskraften, utgör kulturen en central roll i försvaret av Ukraina. Detta kan sannolikt förväntas vara en viktig del även i det svenska civila försvaret i händelse av krig.

En annan lärdom är att Sverige i vår beredskapsplanering kan utgå från att vårt kulturarv kommer att angripas i händelse av krig. Intervjuer med internationella kulturarvsaktörer som deltagit i arbetet med att skydda kulturarv i Ukraina³³³, framhåller att en lärdom är att det krävs förberedande beredskapsplanering innan en konflikt bryter ut. För att rädda undan den allra viktigaste delen av vårt kulturarv från förstörelse behöver därför undanförsel vara förberett. Då det på förhand är okänt hur en krigssituation skulle utveckla sig behöver systemet främst bygga på geografisk spridning. Ett sådant system behöver vara välplanerat och förberett med rådighet såväl över fastigheter av olika slag som transportresurser, prioriteringslistor, packmaterial, personal, ansvarsfördelning mm. Den huvudsakliga mängden övriga viktiga kulturföremål liksom oflyttbara objekt och byggnader behöver förberedas för att kunna skyddas på plats. I denna planering är också en god dokumentation en grundläggande förutsättning för

329. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

330. Ibid.

331. Intervjuer i MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

332. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

333. Riksantikvarieämbetet lyfter i sitt underlag fram studien Research for CULT Committee - Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond, där det beskrivs hur skyddet av kulturarv i krig, i Ukraina och utanför, kan stärkas.

ett väl bevarat kulturarv, då denna är viktig vid en eventuell återuppbyggnad eller för att kunna bevisa ägarskap i de fall kulturarv stjäls, plundras eller förs bort.

Riksantikvarieämbetet lyfter också som lärdom för Sverige att kulturarvsaktörer behöver ha kunskap om totalförsvarsplanering och hur övriga samhället agerar vid krig för att kunna samordna både tidiga insatser och akuta åtgärder. Likaså behöver aktörer inom totalförsvarsplanering och insatspersonal ha en större kunskap om vikten av tidigt agerande för skydd av kulturarv och ge möjligheter för kulturarvsaktörer att agera snabbt för akuta åtgärder för kulturarv. Riksantikvarieämbetet menar vidare att lärdomarna från Ukraina visar att kulturarvsverksamheter i Sverige behöver stärka arbetet med krigsorganisation och kontinuitetshantering för att ha beredskap för personalbortfall och avbrott i el-, värme- och internetförsörjning.³³⁴

En trolig slutsats för svenskt vidkommande är att beredskapsplaneringen 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 inom och mellan beredskapssektorerna och på olika administrativa nivåer.³³⁵

En lärdom kopplat till internationella insatser avseende Ukrainas kulturarv är att eftersom aktörernas uppgifter och mandat i många fall varit överlappande och otydliga, har detta inneburit att åtgärder dubblerats eller fallit mellan stolarna. Experter inom området lyfter därför som lärdom att det krävs en bättre integrering av kulturarv inom koordinering av katastrofhjälp globalt samt att förebyggande och förberedande åtgärder är viktiga eftersom detta kan bidra till tidig återhämtning, bearbetning av trauman och stärkt samhällelig motståndskraft.³³⁶

Utifrån vikten av tidiga åtgärder, skulle Sverige eventuellt kunna driva att kulturarv fortsatt inte enbart bör inkluderas i responsinsatser inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism, utan också i dess arbete med katastrofriskreducering.³³⁷ Ett gemensamt riskreducerande arbete inom civilskyddsmekanismen skulle kunna ge förutsättningar att i ett tidigt skede skydda kulturarv i de deltagande länderna i händelse av krig och på så vis minska risken att det går förlorat.

334. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

335. MSB tar i detta uppdrag inte ställning till vilka åtgärder som bör genomföras eller vilka kostnader det skulle innebära. I rapporten *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling"* – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997), skriver MSB att Försvarsberedningens förslag "kopplat till att tydliggöra ansvaret som beredskapsmyndighet inom kulturarvsområdet är inte inkluderat inom de finansieringsnivåer som föreslås i Framåtanda. MSB bedömer det dock som genomförbart att ansvarsfördela och utpeka beredskapsmyndigheter. Riksantikvarieämbetet har som svar på regeringsuppdrag att föreslå vilka myndigheter som bör utgöra beredskapsmyndigheter rekommenderat att Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Kungliga Biblioteket bör utgöra beredskapsmyndigheter."

336. Riksantikvarieämbetet (2024). *Lärdomar från Ukraina – skydd av kulturarv*. (RAÄ-2024-328).

337. Ett förslag som experter inom området kulturarv lyft utifrån erfarenheterna i Ukraina är att det skapas nationella kluster för att kunna samordna insatser för kulturarv vid kriser. Dessa kluster rekommenderas i största möjliga mån spegla de nationella strukturerna för hantering av insatser vid kriser.

8. MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina

Detta kapitel behandlar erfarenheter och lärdomar som MSB har dragit utifrån MSB:s eget stöd till Ukraina. Detta stöd omfattar materiella resurser inom energi, räddningstjänst, vatten och sanitet, skolbussar, minhantering, CBRN, infrastruktur för väg- och järnväg, sjukvårdsutrustning och mediciner. MSB har sänt experter till OSSE, EU och flera FN-organ samt etablerat en utbildning för sjukvårdsinstruktörer i Ukraina. MSB har genom rescEU skickat nödbostäder för ca 15 000 personer. Sverige har vårdat 178 ukrainska patienter inom ramen för EU:s medevac-insatser³³⁸ som MSB har samordnat för svensk räkning.

Sammanfattning av erfarenheter

- En utmaning som identifierats inom ramen för minhantering är att den materiel som doneras från olika länder inte är standardiserad.
- Det finns ibland lagar och regler i Ukraina som krockar med varandra, vilket blottlagts först under kriget och då medfört utmaningar i samordningen.
- En kort tidsram innebar att utformningen av rescEU:s resurs för nödbostäder fick göras utan djupare behovsanalys, vilket medförde utmaningar.
- Ibland har mottagarna inte haft tillräcklig kunskap om nödbostäder för att kunna ta emot och använda resursen, samtidigt som de har behövt tillhandahålla lösningar för exempelvis skydd och vattensystem.
- MSB har i medevac-insatserna fått ta ett större ansvar än förutsett eftersom arbetet spänt över ett flertal beredskapssektorer.
- Att MSB under kortare perioder placerat personal som medevac liaison officers, på ERCC, har varit ett stöd för hela EU:s medevac-koordinering.
- Den regionaliserade sjukvården i Sverige har lett till en ojämn ansvarsfördelning, där vissa regioner har tagit emot patienter och andra inte.
- Svensk sjukvård har kunnat lära genom att behandla krigsskador.
- Insatser i konfliktområden har ett värde som går utöver det rent humanitära, eftersom de även ökar Sveriges kompetens inom civilt försvar.

338. Medevac står för medicinska evakueringar, i form av sjuktransport med legitimerad personal i fordon med den utrustning som krävs för ett kvalificerat omhändertagande av patienten under transporten.

Erfarenheter

Detta kapitel fokuserar på de insatser som MSB genomför och har genomfört eller bidrar och har bidragit till inom ramen för det internationella stödet till Ukraina.

MSB gav stöd till Ukraina redan före den fullskaliga invasionen, bland annat inom ramen för en långsiktig kapacitetsstödjande insats till ukrainska myndigheter med målet att utveckla civilskydd, katastrofriskreducering och regional samverkan. MSB har även haft utsända experter i Ukraina sedan 2014.³³⁹ Efter Rysslands fullskaliga invasion i februari 2022, har MSB ökat sitt stöd till både Ukraina och intilliggande länder, framförallt inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism.

MSB har tidigare inte koordinerat donerat materiel från andra aktörer i den utsträckning som nu har skett, eller transporterat så omfattande volymer av materiel som MSB inte har mottagit själv som mellanhand. Inte heller brukar MSB skicka materiel utan medföljande instruktörer, vilket initialt skedde på grund av det rådande säkerhetsläget. Genom samverkan med myndigheter, regioner, kommuner, inklusive räddningstjänster, i Sverige samt med näringslivet har MSB kunnat distribuera stora mängder av efterfrågad utrustning och materiel till Ukraina, och har fram till maj 2024 genomfört över 315 insatser genom olika FN-organ, EUAM Ukraina³⁴⁰, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och ERCC³⁴¹. Ukraina har uttryckt behov inom ett stort antal olika områden och MSB har kunnat bidra inom ett flertal av dessa, särskilt minhantering, logistikhantering (donationer och transporter), stöd till energisektorn och materielstöd till räddningstjänst.

MSB:s insatser beskrivs nedan utifrån fyra huvudspår: logistik- och materielstöd, utsända experter, tillfälliga nödbostäder (rescEU-shelter) och medicinska evakueringar.

Logistik- och materielstöd

MSB beslutade efter invasionen i februari 2022 att materiellt stöd skulle skickas genom ERCC³⁴² för att säkerställa en strukturerad och samordnad insatshantering samt att hjälpen nådde rätt mottagare, eftersom MSB på egen hand skulle haft svårt att identifiera den mest lämpade mottagaren i Ukraina. Det finns också andra fördelar med att gå genom EU:s civilskyddsmekanism, exempelvis när det gäller materiel som omfattas av särskild lagstiftning såsom medicinsk utrustning som kräver godkännande från myndigheter som Läkemedelsverket.³⁴³ Att stödet koordineras genom civilskyddsmekanismen fungerar både som kvalitetsstämpel för mottagaren och bidrar till effektivitet.

339. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

340. EUAM Ukraina är en rådgivande insats med fokus på säkerhetssektorreform, som genomförs inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och därmed är ett annat politikområde än det som sker inom ramen för civilskyddsmekanismen.

341. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/kriget-i-ukraina/det-har-gor-msb-nationellt-och-for-att-stodja-drabbade-lander/>

342. Stöd efterfrågas och erbjuds via Common Emergency Communication and Information System (CECIS), ett system för informationsutbyte och kommunikation mellan EU-institutioner och medlemsstater vid kriser och katastrofer.

343. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

MSB har sedan den fullskaliga invasionen inleddes, insköpt och donerat stora mängder materiel. Därtill koordinerar och transporterar MSB donerad materiel från andra aktörer inom flera beredskapssektorer och från näringslivet för att Ukraina ska kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. De resurser som MSB på egen hand donerat och det som har förmedlats från andra aktörer sträcker sig över områden som energi, räddningstjänst, vatten och sanitet, skolbussar, minhantering, CBRN, infrastruktur för väg- och järnvägstrafik, sjukvårdsutrustning och mediciner.³⁴⁴

MSB hanterar inkomna donationserbjudanden från myndigheter och näringsliv och svarar därigenom upp på ett urval av förfrågningar som motsvarar Ukrainas identifierade behov. Ibland uttrycks mycket specifika behov men det är ofta möjligt att hitta alternativ utrustning som kan uppfylla kraven. Vid donationserbjudanden krävs en omfattande handpåläggning³⁴⁵ från MSB gällande logistik och koordinering av erbjudanden mellan donator och Ukraina, exempelvis med upphandling av transport och dokumentationshantering. För att underlätta donationer från externa aktörer fick MSB arbeta fram en mall för att standardisera information om de produkter som erbjuds. Sedan december 2023 har dessa mallar ersatts av standardiserade mallar som ERCC tagit fram för inrapportering av erbjudanden.³⁴⁶

Efter MSB:s transportupphandling levereras både MSB:s och donerat gods antingen till Polens logistikhubbar eller direkt till mottagare i Ukraina. När gods levereras till Polen, kan RARS som samordnande myndighet sedan fördela inkommen materiel mellan olika kategorier (mediciner, energi osv.), där exakt fördelning på respektive hubb beror på kapacitet och resursallokering. I Ukraina är det mer oklart hur distributionen ser ut (se även avsnitt Mottagande av internationellt civilt stöd i kapitel 4 Värna civilbefolkningen).

Utsända experter i Ukraina

MSB har haft utsända experter till flera internationella organisationer i Ukraina. Bland annat har säkerhetspersonal, genom OSSE, gett stöd till den ukrainska polismyndigheten och gränspolisens. Därtill har MSB utsänd personal genom FN:s flyktingorgan (UNHCR), FN:s migrationsorganisation (IOM), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s kontor för projektjänster (UNOPS) m.fl.³⁴⁷ Experternas verksamhetsområden vid UNDP är bland annat min- och ammunitionsröjning, sjukvård och logistikfrågor.³⁴⁸ Den insatspersonal som sekonderats till UNHCR och IOM arbetar bland annat inom logistik, informationshantering och nödbostäder.³⁴⁹

344. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/kriget-i-ukraina/det-har-gor-msb-nationellt-och-for-att-stodja-drabbade-lander/>

345. Även när MSB:s hantering enbart omfattar egna resurser är processen omfattande i form av gåvobrev, proformafaktura, packlistor, packning, information om farligt gods och donationsavtal m.m. MSB har märkt att det i fallet externa parter har krävts extra stöd kring exportdokument, transport av specifika gods, och liknande. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

346. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

347. UNOPS (Förenta nationernas kontor för projektjänster), UNDP (Förenta nationernas utvecklingsprogram), EU/GSFP (Europeiska unionen / Globalt skyddsområdesklustring - Fältsupportprojekt), IOM (Internationella migrationsorganisationen), UNHCR (Förenta nationernas högkommissarie för flyktingar), samt ECHO-ERCC (Europeiska civilskydds- och humanitära biståndsoperationer - Nödsatskoordineringscenter).

348. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

349. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

MSB har med hjälp av medicinskt kunnig personal i myndighetens resursbas³⁵⁰, också etablerat en utbildning för sjukvårdsinstruktörer, vilka i sin tur utbildar frivilliga civila inom akut omhändertagande.³⁵¹ MSB:s utbildning av sjukvårdsinstruktörer inleddes efter en förfrågan som vidarebefordrats från den ukrainska ambassaden i Sverige. I Ukraina var det en ideell organisation som arbetar med fjäll- och bergsräddning, som via ett offentligt uppdrag efterfrågade sjukvårdsutbildningen.³⁵² MSB bedriver sedan dess återkommande sjukvårdsinstruktörsutbildningar i Ukraina, där ett 80-tal instruktörer har utbildats, vilka i sin tur utbildat ca 60 000 personer i Ukraina.

Genom MSB³⁵³ bistår Sverige Ukraina på plats med teknisk expertis gällande min- och ammunitionsröjning.³⁵⁴ Sverige bidrar även, likt många andra givarländer, med materiel för min- och ammunitionsröjning. En utmaning som identifierats inom ramen för minhantering är att den materiel som doneras från olika länder inte är standardiserad. Detta leder till att Ukraina exempelvis har många olika modeller av minsökare, vilket försvårar utbildning och handhavande. Samtidigt som efterfrågan på utbildning är hög i och med det trängande behovet av personer med kunskap om minhantering och ammunitionsröjning, har det därför varit svårt att upprätta en utbildning för all utrustning på ett standardiserat sätt.

Ansvar för min- och ammunitionsröjning är uppdelat på flera aktörer i Ukraina, och det finns ibland lagstiftning och föreskrifter som krockar med varandra. I fredstid har detta inte blottlagts, men under kriget har dessa olika regler medfört att koordineringen mellan olika ansvariga myndigheter ibland har varierat.³⁵⁵

Internationell personal får inte genomföra praktiskt arbete med att röja minor eller hantera icke exploderad ammunition eftersom ukrainsk lagstiftning inte tillåter internationella aktörer utan ackreditering.³⁵⁶ Detta har exempelvis inneburit komplicerande faktorer i Polismyndighetens planering för att träna ukrainska bombhundar. Till följd av förekomsten av rabies i Ukraina, gick träningen inte att genomföra i Sverige som planerat utan behövde ske på plats och därmed med den administration som följer av att internationella aktörer behöver tillstånd för att verka i landet.³⁵⁷

350. I MSB:s resursbas ingår personer med expertis inom en rad olika kompetensområden. Dessa personer har genomgått en urvalsprocess och deltagit i MSB:s introduktionsutbildning. Från resursbasen rekryterar MSB personal till tidskritiska insatser då tidsramarna inte medger att aktuell tjänst annonseras ut.

351. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

352. Ibid.

353. Den insats med ammunitions- och minröjning som MSB arbetar med initierades av EU och FN. SESU och den ukrainska polismyndigheten samt State Special Transport Service (den ukrainska motsvarigheten till Trafikverket och Transportstyrelsen) ansvarar för ammunitions- och minröjning för kritisk infrastruktur i Ukraina.

354. Intervjuer vid DG ECHO, december 2023.

355. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

356. Ibid.

357. Ibid.

Tillfälliga nödbostäder

Inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism tillhandahåller MSB tillfälliga nödbostäder till Ukraina inom den upprättade resursen för nödbostäder, rescEU shelters Ukraine. MSB ansvarar för koordinering, transport och till viss del implementering av insatserna, och har upphandlat nödbostäderna i dialog med EU-kommissionen, som varit finansär. Upp emot 3 000 tillfälliga nödbostäder och kringutrustning har skickats till lokala myndigheter i olika delar av Ukraina. Dessa tillfälliga nödbostäder har till dags dato gett möjligheten till temporärt skydd till uppemot 15 000 personer i Ukraina och närliggande länder.³⁵⁸

Resursen togs fram under extraordinära former under våren och sommaren 2022. MSB hade ungefär en vecka på sig att skriva ansökningsunderlaget för resursen, vilket i normalfallet är en process på flera månader för rescEU-resurser. Tack vare ett nära samarbete med EU-kommissionen lyckades MSB färdigställa konceptförslag och ansökan.³⁵⁹ MSB gavs därefter sex månader för att etablera och säkerställa förvaltningen av resursen, vilket var en tidsmässig underskattning då det tog längre tid att etablera förvaltningen. Detta krävde i sin tur att MSB behövde göra en ansökan till rescEU om mer tid för att kunna skicka ut resursen på insats, där denna ansökan tog både tid och resurser i anspråk.

Den korta tidsramen medförde även att den tekniska lösningen och utformningen av resursen fick göras utan en djupare behovsanalys, vilket ledde till två större utmaningar. Dels i form av en mindre flexibel modullösning än vad som hade behövts givet att det som behövdes var relativt små enheter åt gången, och dels att resursen inte hann anpassas för kalla förhållanden. Vinteranpassningen fick istället ske i efterhand under stark tidspress, både på plats och för de enheter som inte lämnat Sverige, och lösningen blev därför inte optimal. Resursen är materiell, där varje mindre förändring i konceptet också leder till stora kostnader.³⁶⁰

Den första insatsen med tillfälliga nödbostäder skickades till Rivne eftersom stora mängder internflyktingar förväntades där. Dock blev behovet inte lika stort som förväntat och stödet blev istället ett beredskapslager för vidare distribution till andra delar av landet samt ett utbildningscentrum. Vid centret utbildas lokal personal att kunna hantera nödboendena i Rivne och på andra platser i Ukraina.³⁶¹

I flera insatser där resursen har blivit aktiverad har mottagarna inte haft tillräckliga kunskaper om de tillfälliga nödbostäderna för att kunna ta emot och använda resursen, samtidigt som de har behövt tillhandahålla exempelvis personal för att installera skydd och vattensystem. Detta har försvårat MSB:s implementering. I många traditionella humanitära insatser där infrastrukturen, till skillnad från i Ukraina, inte fungerar alls sker denna ansvarsfördelning istället helt genom FN:s klustersamordning. Det mottagande landet behöver därmed inte komplettera det inkommande stödet i särskilt stor utsträckning.³⁶²

358. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/kriget-i-ukraina/det-har-gor-msb-nationellt-och-for-att-stodja-drabbade-lander/>

359. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

360. Ibid.

361. Ibid.

362. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

Resursen är endast avsedd som tillfälliga nödbostäder för användning av civila och ska inte bidra till en militär förmåga, men viss materiel har ändå hamnat i militära lager. Även om det är viktigt att inse att gränsen mellan civilt och militärt suddas ut i krig och att Ukraina får använda de resurser de har tillhanda, så måste insatsen så långt som möjligt följas upp och krav måste ställas på mottagaren för att resursen ska användas på rätt sätt.³⁶³

Medicinska evakueringar

Rysslands invasion 2022 innebar en överbelastning av både Ukrainas och grannländernas sjukvårdssystem, och Ukraina begärde därför stöd för luftburen sjuktransport genom civilskyddsmekanismen. En delvis EU-finansierad medicinsk hubb etablerades i Polen, vilken utgör mottagningscentral för marktransporten från Ukraina innan patienter transporteras vidare. Fram till maj 2024 har 22 länder tagit emot närmare 3400 patienter.³⁶⁴ I samband med Ukrainas begäran tilldelades MSB i juli 2022, tillsammans med Socialstyrelsen och Migrationsverket³⁶⁵, ett regeringsuppdrag³⁶⁶ avseende medicinska evakueringar. Socialstyrelsen koordinerar regionerna och har i sin tur fördelat detta ansvar till Katastrofmedicinskt centrum i Linköping.

Fram till april 2024 har MSB samordnat evakueringar för vård i Sverige för 178 patienter. Med erfarenheter från den tidigare nationella resursen, SNAM, har MSB efter dess avveckling en interimslösning som löper fram till april 2027, med möjlig förlängning till 2029. Denna innebär att MSB kan avropa flygförmåga via Försvarmaktens avtal samt vårdpersonal under transport genom avtal med transportmedicinskt centrum på Karolinska universitetssjukhuset. I kombination med SNAM-utbildad personal från MSB:s resursbas, kan denna lösning för luftburen sjuktransport transportera både intensivvårdspatienter och lättare skadade. Denna hade inte prövats skarpt när medevac-insatserna påbörjades.³⁶⁷

Första steget i en medevac är att patienter på sjukhus i Ukraina får en medicinsk bedömning och registrering.³⁶⁸ ERCC erhåller därefter en begäran med förteckning över skadade patienter från Ukraina och matchar dessa med deltagande länder. Efter att ett deltagande land erbjudit vård och transport presenterar ERCC ett förslag till ukrainska hälsoministeriet, som i sin tur informerar patienten. Vid ett accepterat erbjudande från Sverige har MSB direktkontakt med den ukrainska fokalpunkten.³⁶⁹ MSB har under kortare perioder placerat personal på plats på ERCC, som i egenskap av medevac liaison officer, varit ett stöd för hela EU:s medevac-koordinering.³⁷⁰

363. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

364. EU Commission report on UPCM Medevac Advisory Mission to Ukraine.

365. Migrationsverket finansierar mottagandet enligt EU:s massflyktsdirektiv medan MSB har den samordnande rollen i de berörda myndigheternas arbete samt ansvaret för att utföra transporter.

366. *Uppdrag om medicinska evakueringar med anledning av situationen i Ukraina*, Ju2022/02509.

367. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

368. Beslutet om medevac har visat sig tagit längre tid för militära patienter jämfört med civila patienter, då deras medevac-begäranden måste granskas och godkännas av både ukrainsk militärmedicinsk ledning och det ukrainska hälso- och sjukvårdsministeriets medevac-team, vilket kräver ytterligare administrativ koordinering och godkännande av både militära och civila myndigheter.

369. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

370. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, april 2024.

I Sverige är det regionernas ansvar att transportera patienterna med ambulansresurser från flygplatsen och att ge stöd till patienternas fortsatta kontakt med vården. Erfarenheter från MSB visar att flera svenska aktörer har begränsad erfarenhet av denna typ av uppdrag, vilket resulterat i ett större ansvar för MSB än förutsett. Koordinatorer och utbildade experter från det tidigare SNAM har därför använts för att bland annat säkerställa logistiken under insatsen, inklusive att hjälpa patienterna att ansöka om vård via EU:s massflyktsdirektiv.

En annan erfarenhet från medevac-insatserna är att den regionaliserade sjukvården i Sverige har lett till en ojämn ansvarsfördelning, där vissa regioner har tagit emot patienter och andra inte.

Sverige har främst fokuserat på trauma- och cancerpatienter, där cancerpatienter har skickats för att frigöra vårdplatser i Ukraina. Många patienter har exponerats mycket för det svenska samhället eftersom Sverige arbetar mer med primärvård än Ukraina, som i högre utsträckning vårdar patienter på sjukhus. Därför har arbetet även inneburit behov av att finna boende i Sverige under behandlingstiden.³⁷¹

Erfarenheter från vården av ukrainska soldater i Sverige visar att den svenska sjukvården har haft möjlighet att lära och utvecklas genom att behandla patienter med krigsskador. Det betonas att sjukvården har lärt sig mer på två år med dessa patienter än under de senaste tio åren, vilket indikerar vikten av praktisk erfarenhet och hantering av komplexa traumaärenden, ökad kunskap om resistenta bakterier och komplexa läkningsprocesser.³⁷² Socialstyrelsen bekräftar i sitt underlag till denna rapport att erfarenheter från Ukraina tydligt visar på de utmaningar som resistenta bakterier innebär under krig. I Ukraina har en kombination av höga nivåer av antimikrobiell resistens före kriget, en ökad förekomst av traumatiska skador och den krigsrelaterade belastningen på sjukvården inneburit en ökning av multiresistenta organismer, vilket i sin tur innebär en spridning till Europa.³⁷³

Slutligen är en viktig övergripande erfarenhet att Sveriges internationella insatsverksamhet har ett värde som går utöver det rent humanitära. Genom att bidra till insatser i konfliktområden och att samordna medevac från dessa områden till Sverige så accelererar Sverige en stärkt kompetens inom det civila försvaret.

371. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, december 2023.

372. <https://www.dn.se/sverige/sa-gor-ukrainska-soldater-den-svenska-varden-battre/>.

373. Socialstyrelsen (2024). *Erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina – hälsa, vård och omsorg*.

Lärdomar

Utifrån att inhemsk personal inte alltid har kunnat hantera donerad materiel på grund av ovana, är en lärdom att utbildning från medföljande expertstöd är väsentlig för att inkommande stöd ska kunna nyttjas fullt ut.³⁷⁴ Detta bör därför säkerställas så långt som möjligt, även om det också i framtida insatser kommer att finnas situationer där säkerheten inte medger detta.

Som tidigare konstaterats är Ukraina ett krigsdrabbat land med hög utvecklingsnivå som fungerar relativt obehindrat. En lärdom här är att MSB vid eventuella framtida insatser i sådana typer av länder kan behöva räkna med att lagar och regler, till exempel avseende bygglov, fungerar i princip som i fredstid och då innebär hinder för insatsverksamheten.³⁷⁵ Arbetet i Ukraina visar också att det i krig kan finnas olika lagstiftning i det mottagande landet som krockar med annan lagstiftning, där lärdomen är att det krävs god samverkan och flexibilitet mellan svenska myndigheter för att så långt som möjligt undvika praktiska och legala hinder i genomförandet av framtida insatser.

En lärdom från rescEU-arbetet är att ett tätt samarbete med EU-kommissionen är positivt i form av ökad snabbhet i arbetet med utformning av koncept och ansökan. En annan lärdom är att en längre tidsram för etablering och förvaltning av rescEU-resursen hade minskat det administrativa arbetet och därmed lett till mer flexibilitet i genomförandet av insatserna.

En lärdom från medevac-insatserna är att insatser som på pappret kan se relativt avgränsade ut, ofta inbegriper många myndigheter och beredskapssektorer. Inte enbart beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg blir involverad i medicinska evakueringar utan erfarenheterna från Ukraina visar att MSB har behövt koordinera arbetet även med bland annat Polismyndigheten och Migrationsverket. Detta sektorsövergripande arbete har inneburit ett större samordnande ansvar för MSB än vad som förutsetts. Givet att det ofta dyker upp uppgifter längs vägen som inte gått att förutse eller där ansvarsförhållandena inte är tydliga, kan MSB antas behöva vara berett på att även framgent ta ett större ansvar än vad som föreskrivits inför nya insatser tillsammans med myndigheter i både Sverige och mottagande land som inte har lika stor vana av internationella insatser.

Medevac-insatserna visar att den regionala hanteringen av sjukvården i Sverige har lett till en snedfördelning av ansvar. Situationen där vissa regioner tar emot patienter medan andra inte gör det, illustrerar behovet av en mer enhetlig och samordnad hantering. En lärdom är att bristen på nationell samordning vid större medicinska evakueringar även skulle kunna ge upphov till problem i en situation där Sverige skulle behöva ta hem egna medborgare från utlandet och vårda dessa patienter till följd av masskadeutfall efter exempelvis terrordåd eller naturkatastrofer. Det kan även få konsekvenser kopplat till mottagande av internationellt civilt stöd, där Sverige i händelse av krig eventuellt skulle behöva begära hjälp inom medevac för att transportera patienter till utlandet.

374. Se även European Commission Directorate-general for European Civil Protection and Humanitarian Operations (ECHO) (2023). UCPM Lessons Learnt Programme Meeting ECPM Activations Related to Earthquake in Tyrkiet and Syria and Russia's War Against Ukraine 3-4 October.

375. Intervjuer inom MSB:s insatsverksamhet, januari 2024.

En sammantagen lärdom utifrån erfarenheterna från samtliga insatser i Ukraina är att det krävs en stor flexibilitet i utförandet av internationella insatser. En bas med etablerade koncept, men också möjligheten att i specifika fall frångå dem, är nödvändigt eftersom situationen och behoven ofta ändras snabbt. Det train the trainers-koncept som togs fram med kort varsel är ett gott exempel på detta. Mot bakgrund av att det i vissa insatser kan bli svårt att ha personal på plats i hela regionen, kan utbildningsinsatser koncentreras till en mer avgränsad plats samtidigt som arbetet får stora spridningseffekter runtom i landet.

En annan sammantagen lärdom är att närvaron av kortvariga liaison officers från Sverige, i kombination med ordinarie långvarigt placerade nationella ut-sända experter, inom olika delar av EU-samordningsstrukturer, har bidragit till att MSB har haft god insyn i olika processer och därmed kunnat påverka arbetet. Att ha svensk personal på plats inom EU:s strukturer har även varit ett stöd i identifieringen av de mest kritiska behoven hos Ukraina.

Eftersom en viktig övergripande erfarenhet är att internationell insatsverksamhet stärker Sveriges kompetens inom civilt försvar, är ytterligare en lärdom att utvecklingen av Sveriges civila försvar även genom framtida insatser troligtvis kommer gynnas av att Sverige bidrar till internationella insatser i hög utsträckning.

9. Slutsatser

Detta kapitel innehåller uppdragets slutsatser, vilka utgör en syntes av de lärdomar som framgår i redovisningens övriga kapitel. Kapitlet innehåller också rekommendationer avseende ett antal lärdomar som MSB särskilt vill lyfta fram. I slutet av kapitlet ges förslag på vilka områden som skulle kunna studeras vidare i det fortsatta arbetet med att inhämta erfarenheter från Ukraina.

Övergripande lärdomar

Som Försvarsberedningen konstaterar, illustrerar Rysslands fullskaliga invasion och det efterföljande kriget omfattningen och bredden av den uppgift som totalförsvaret kan komma att ställas inför i händelse av krig. Försvarsberedningen framhåller också att Rysslands agerande i Ukraina måste utgöra en avgörande insikt för hur Sverige ska utforma totalförsvaret.³⁷⁶ Det är utgångspunkten för denna rapport, även om det inte är enkelt att summera ett annat lands civila försvar drygt två år efter en fullskalig invasion, som också drabbat olika delar av landet olika hårt.

Slutsatserna i detta kapitel avser inte att sammanfatta allt som nämnts i föregående kapitel. Kapitlen redovisar ett stort antal erfarenheter, som bör läsas i sin helhet för att få en bred uppfattning om hur Ukrainas civila försvar prövats under Rysslands fullskaliga invasionskrig, hur Sverige och MSB arbetat för att stödja Ukraina samt olika lärdomar för svensk del. Eftersom kriget fortfarande pågår kan dessa slutsatser dessutom inte ses som slutgiltiga, utan de återspeglar den bild som är tillgänglig i dagsläget. Osäkerheter finns bland annat vad gäller tillgången till objektiv information samt att det ryska kriget och det ukrainska civila försvaret förändras över tid.

I uppdragets delredovisning drogs slutsatsen att Ukrainas civila försvar på många sätt har präglats av snabbhet, flexibilitet och samverkan. Denna slutsats kvarstår, även om bilden nu kunnat nyanseras ytterligare. En övergripande iakttagelse är därför istället att när väldigt mycket sker samtidigt och under lång tid kommer ofrånkomligen vissa delar av det civila försvaret att aktiveras mer eller mindre framgångsrikt, vilket synliggörs i slutredovisningens kapitel.

376. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

Lärdomar från Ukraina bekräftar antaganden som redan har gjorts i det svenska civila försvaret

En iakttagelse för svensk räkning är att de lärdomar från Ukraina som har identifierats inom ramen för detta uppdrag, i stort bekräftar de antaganden som redan har gjorts i uppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Den här redovisningen fokuserar inte på vilka åtgärder som bör prioriteras i den fortsatta utvecklingen av det svenska civila försvaret, då MSB redan redovisat det i rapporten *Framåtanda* från 2023. Däremot understryker erfarenheterna från Ukraina på många sätt det som framförs i både *Framåtanda* och tidigare underlag.

Vid en lägre anslagsökning för det svenska civila försvaret prioriterar *Framåtanda* åtgärder som syftar till att Sverige ska motstå de inledande konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Vid högre anslagsökningar framhåller *Framåtanda* vikten av åtgärder som bättre säkerställer Sveriges uthållighet över tid. Ukrainas erfarenheter har tydliggjort vikten av åtgärder för såväl omställning som uthållighet.

För att kunna fortsätta utveckla ett starkt svenskt civilt försvar finns några generella lärdomar som kan vara särskilt viktiga att uppmärksamma: 1) Utgå inte ifrån att civilbefolkning och civil infrastruktur är fredade i krig 2) Tidiga förberedelser och planering ger motståndskraft i krig, och 3) Det civila försvaret förutsätter ett samhälle med både omställningsförmåga och uthållighet. Dessa tre generella lärdomar presenteras närmare nedan.

Utgå inte ifrån att civilbefolkning och civil infrastruktur är fredade i krig

En av de förmodligen allra viktigaste lärdomarna från det ryska invasionskriget i Ukraina är hur utsatt såväl civil infrastruktur som civilbefolkning är, trots deras ställning i internationell humanitär rätt. Även om redovisningen inte innehåller någon systematisk redogörelse för den skada som Ryssland förorsakat i Ukraina är ett återkommande tema att civil infrastruktur och civilbefolkning inte är undantagna från ryska angrepp. Det finns bland annat exempel på att inrättningar och transportmedel för såväl räddningstjänst som hälso- och sjukvård har varit medvetna mål för attacker. Eftersom denna typ av civil verksamhet ofta är särskilt markerad med till exempel korsliknande symboler blir den väldigt synlig och därmed potentiellt än mer utsatt.

Det förekommer även att ukrainska reparatörer som är utskickade för att återställa skadad infrastruktur utsätts för så kallad double-tap. Vid double-tap attackeras ett objekt, till exempel en civil anläggning, två gånger, där den andra attacken sker då fienden kan anta att reparatörer finns på plats. Det tycks alltså som att civil personal inte bara råkat hamna i skottlinjen, utan att de utgjort faktiska måltavlor. Med anledning av detta är det viktigt att så långt det är möjligt reducera riskerna för personal som verkar inom det civila försvaret. I Ukraina finns exempel på system där företag, militär, polis och lokala myndigheter samverkar för att öka säkerheten för reparationspersonal som utför sitt arbete.

En annan allvarlig risk för civilbefolkning och personal inom det civila försvaret är minor och hanteringen av oexploderad ammunition. Frågan om minor och minröjning redogjordes primärt för i uppdragets delredovisning, men även i denna slutredovisning uppmärksammas att minor försvårar det arbete som reparatörer och andra aktörer i det civila försvaret genomför.

Utöver direkta hot såsom krigshandlingar medför kriget även lidande genom indirekt utsatthet. När civil infrastruktur slås ut riskeras civilbefolkningens liv och hälsa. Till det kommer civilbefolkningens och personalens psykiska utsatthet, många inom exempelvis ambulanssjukvård och räddningstjänst drabbas av posttraumatisk stress. Därtill påverkas människor överlag negativt av de ständiga flygattackerna, av att ha anhöriga soldater i fält, av att vara på flykt eller ha familjemedlemmar på flykt och av alla begravingar. Enligt Ukrainas hälsoministerium är 14 miljoner invånare i behov av psykologiskt stöd. En befolkning som under såpass lång tid utsätts för den utsatthet och press som ukrainarna upplevt riskerar även att tappa hoppet om en bättre framtid och sin motståndskraft.

Tidiga förberedelser och planering ger motståndskraft

Redan 2014 inledde Ryssland krigshandlingar mot Ukraina, vilket innebär att Ukraina hade åtta år på sig för förberedelser innan den fullskaliga invasionen inleddes år 2022. Det finns flera exempel på områden där tidiga förberedelser och planering har bidragit till motståndskraft i Ukrainas civila försvar och där lärdomar kan dras till en svensk kontext. Ett område där omfattande förberedande åtgärder sattes in är inom cyber- och informationssäkerhet. Eftersom Ukraina under lång tid varit utsatt för otillbörliga informationspåverkanskampanjer från ryskt håll utvecklade landet i samarbete med andra avancerad programvara för att bevaka och upptäcka rysk desinformation på sociala medier. Inom energiområdet utvecklade flera av de största företagen alternativa kontrollcenter med planer för hur verksamheterna skulle kunna överföras till dessa platser vid kris eller krig, vilka kunde verkställas några timmar före det fullskaliga invasionskriget inleddes. Inom transportområdet hade landet byggt upp strategiska transportreserver och kunde därför sätta in diesellok som ersättning när elbortfall gjorde elloken oanvändbara.

Inom det ekonomiska och finansiella området hade en rad åtgärder vidtagits för att stärka den ukrainska ekonomins motståndskraft, inte minst reformer gentemot den utbredda korruptionen. Ukraina förberedde även en undantagslagstiftning som infördes den 24 februari 2022 och kunde därigenom fokusera den ukrainska ekonomin på att upprätthålla betalsystemet, stabilisera valutan, motverka inflation, säkra utländskt finansiellt stöd, upprätthålla banksystemet och motverka ekonomisk kollaps för de många små och medelstora företag som utgör ryggraden i den ukrainska ekonomin.

Ukraina hade dimensionerat för och förberett sig framförallt på sabotage och cyberangrepp snarare än på ett fullskaligt krig, vilket påverkat det fortifikatoriska skyddet av fysisk el-infrastruktur. Det fysiska skyddet för denna typ av anläggningar behöver uppföras redan när anläggningen byggs eftersom det kan vara kostsamt, eller till och med omöjligt, att bygga in efterhand. Ju tidigare planering sker, desto enklare blir det att säkerställa effektivt skydd i skarpt läge.

Vid de workshopar som arrangerats för beredskapsaktörer inom ramen för detta uppdrag har förberedande planering generellt varit något som flera framhållit som särskilt viktigt i det läge som Sverige befinner sig. En viktig del av sådan förberedande planering är att bestämma vilken verksamhet som är prioriterad under höjd beredskap och krig. Det är en grunduppgift för alla myndigheter att ha en förteckning över sina uppgifter under höjd beredskap och planera för hur deras verksamhet under höjd beredskap ska prioriteras.³⁷⁷ Vid workshoparna har det även uttryckts önskemål om tydligare styrning vad gäller hur beredskapsaktörerna ska prioritera sin verksamhet. MSB:s kommande föreskrifter om planering kommer troligtvis att kunna ge aktörerna mer konkret vägledning kring hur de ska hantera sina krigsuppgifter.

Slutligen förbises ofta den viktiga roll som det svenska civila stödet till Ukraina spelar när det gäller att planera och öva det svenska civila försvaret. Det civila stödet hjälper inte bara Ukraina, vilket i sig hade varit tillräckligt, det ger dessutom möjlighet till ett lärande som kan födas in direkt i utvecklingen av det svenska civila försvaret. På många sätt övar därför Sverige sitt civila försvar när svensk civil materiel används i Ukraina och när svensk personal skickas för att bistå i arbetet.

Det civila försvaret förutsätter ett samhälle med både omställningsförmåga och uthållighet

Som redovisningen tydligt visar består Ukrainas civila försvar av hela det ukrainska samhället. Det handlar om allt från ukrainarnas starka försvarsvilja till offentlig verksamhet i form av en hårt ansatt sjukvård, skolor som bedrivs i skyddade utrymmen och på distans, trygghetspunkter för en behövande civilbefolkning nära fronten, domstolar som har att hantera ett ökat vapenvåld, en räddningstjänst som arbetar vidare trots mycket ansträngda förhållanden, en järnväg som med hög pålitlighet transporterar människor och evakuerar skadade, lagar som stiftas för att förbättra cybersäkerheten, kulturinstitutioner som räddar värdefulla kulturarv, och mycket, mycket mer. Människor från samhällets alla hörn bidrar på olika sätt då de finns i volontärgrupper, privata företag och inom det offentliga. Även om det inte är någon ny insikt så förtjänar den att upprepas - det civila försvaret omfattar hela samhällsväven.

I händelse av ett väpnat angrepp på Sverige krävs på kort sikt att samhället ställer om och att bland annat ledning och elektroniska kommunikationer upprätthålls, att transporter kan genomföras, att elnätet inte kollapsar och att sjukvård samt räddningsinsatser kan bedrivas.³⁷⁸ Här finns många intressanta erfarenheter och lärdomar att dra från Ukraina, inte minst gällande landets förmåga att använda kommersiell teknik och befintliga tjänster på ett nytt sätt. Till exempel införde landet mindre än en månad efter den fullskaliga invasionen så kallad nationell roaming, som innebär att användarna kan använda alla tillgängliga mobiloperatörer i landet. Denna åtgärd bidrog till att befolkningens kommunikationsvägar kunde upprätthållas och de kunde nås av information från de

377. Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

378. MSB (2023). *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000). Publ nr: MSB2263 - oktober 2023.

ukrainska myndigheterna, ha tillgång till digitala tjänster samt hålla kontakt med familj och vänner. Ett annat intressant exempel ur ett svenskt perspektiv är hanteringen av de elbortfall som kriget orsakat. Myndigheterna uppmanade bland annat hushållen att minska sin elanvändning, samtidigt som de använde sig av schemalagda begränsningar för att säkerställa balansen i elsystemet och därmed undvika akuta strömbrott.

Ett långvarigt krig ställer dock ytterligare krav på det civila försvaret utöver en inledande omställningsförmåga. Det krävs bland annat en uthållig försörjning av nödvändiga varor och tjänster, att samhället klarar av att leverera basala offentliga tjänster och att landets ekonomi fungerar.³⁷⁹ En mycket viktig lärdom från kriget i Ukraina är att de olika delarna av det civila försvaret inte bara inkluderar hela samhället utan även tycks vara ömsesidigt förstärkande. Människors försvarsvilja är svår att upprätthålla vid ett bristfälligt befolkningsskydd, om viktiga samhällsfunktioner slutar att fungera eller offentliga institutioner fallerar. Utan försvarsvilja utarmas snabbt såväl det civila som det militära försvaret på motståndskraft. Om samhället däremot fortsätter att värna civilbefolkningen och leverera grundläggande samhällsservice stärks försvarsviljan, vilket ytterligare ökar sannolikheten att människor fortsätter gå till sina arbeten eller bidra till frivilligorganisationer. Eftersom hela samhället bidrar till motståndskraften och uthålligheten i Ukraina är det svårt att ge enskilda exempel. Men en viktig beståndsdel för att uthålligt säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är att befolkningens tillgång till offentliga tjänster fungerar. I detta avseende tycks Ukraina ha varit relativt väl förberett då landet redan år 2020 lanserade sin plattform och applikation "DIIA", som idag tycks spela en betydande roll för Ukrainas motståndskraft genom att samhällsrelaterad service kan fortgå i landet. DIIA fungerar som en portal för ett flertal offentliga tjänster, till exempel kan användare ansöka om sociala stöd och förmåner direkt i appen.³⁸⁰

379. MSB (2023). *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000). Publ nr: MSB2263 - oktober 2023.

380. Det här har underlättat tillgången till offentliga tjänster under kriget, inte minst för de många internflyktingar som inte kunnat ta sig till sina lokala servicekontor på hemorten. DIIA är dock inte enbart en digital plattform, utan omfattar även fysiska administrativa servicecenter, inklusive mobila sådana. Det gör att även de som inte vill eller kan använda sig av de digitala tjänsterna har tillgång till de offentliga tjänster som DIIA erbjuder. DIIA är alltså en av många delar som gör att samhället kan fortgå även under långvarigt krig.

Rekommendationer

Även om flertalet lärdomar från Ukraina redan återspeglas i tidigare analyser och regeringsuppdrag med förslag på åtgärder inom det civila försvaret, och även om MSB i detta uppdrag inte föreslår några konkreta åtgärder, så vill myndigheten i detta avsnitt lyfta fram ett antal rekommendationer. Dessa bygger på lärdomar från Ukraina som MSB i ljuset av nuvarande svensk beredskapsplanering bedömer vara särskilt viktiga att arbeta vidare med. Det handlar om frågor där antingen ansvarsfördelning eller finansieringsformer i Sverige är oklara, eller där de av andra anledningar bör få en mer central roll i den svenska beredskapsplaneringen. Dessa rekommendationer utgör en kombination av de utvalda rekommendationer som lämnades i delredovisningen och rekommendationer som tagits fram på basis av de lärdomar som dragits i denna rapport.

1. **Det behöver finnas möjlighet att omfördela förstärkningsresurser nationellt för att täcka regionala och lokala behov.** I delredovisningen rekommenderades att Sverige bör ha en funktion med förmåga att utifrån ett nationellt perspektiv kunna inrikta och samordna räddningsresurser från de 18 räddningsledningssystemen. I kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen, framgår att det har varit viktigt att kunna omfördela räddningstjänstresurser i Ukraina utifrån en nationell prioritering samt att denna lärdom även kan appliceras på förstärkningsresurser i stort. För svensk del är det av vikt att en sådan prioritering och omfördelning av förstärkningsresurser kan ske mellan sektorer och civilområden under höjd beredskap. I Kraftsamling lyfter Förvarsberedningen behovet av prioritering av resurser inom civilområden och anger att ”De civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordnande mandat kan skärpas och inbegripa möjligheten att prioritera de civila resurserna inom civilområdet.”³⁸¹ Ett tydligare mandat till civilområdesansvariga länsstyrelser att prioritera inom civilområdet löser dock inte frågan om nationell prioritering och omfördelning, vilken behöver klargöras. Detta hänger nära samman med arbetet med inkommande civilt stöd, som också kommer att kräva nationella prioriteringar och omfördelningar av resurser inom landet.
2. **Sverige behöver förbereda effektiva former för mottagande och distribution av internationellt stöd.** Detta lyftes i delredovisningen och lärdomarna fördjupas i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Mottagande av internationellt stöd. Viktiga lärdomar finns att hämta från Ukrainas och Polens arbete med logistiska hubbar och samarbete med civilsamhället. Delredovisningen lyfte också att det inom ramen för totalförvarsplaneringen krävs ett nära samarbete mellan Förvarsmakten och ansvariga civila aktörer för att upprätthålla ett civilt värdlandstöd i krig.³⁸² Det civila värdlandsstödet behöver planeras och övas på förhand. Vid höjd beredskap behöver det hanteras och samordnas. Det arbete som sker inom ramen för den strategi för mottagandet av internationellt civilt och

381. Förvarsberedningen (2023). *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

382. Även om denna rapport fokuserar på inkommande civilt stöd, omfattar värdlandstöd både mottagande av internationellt civilt och humanitärt stöd och mottagande av utländska förband inom ramen för en militär operation.

humanitärt stöd³⁸³ som MSB och civilområdesansvariga länsstyrelser har tagit fram tillsammans, kan till stor del skapa en sammanhållen förberedande planering och en gemensam organisering och struktur för svenskt världsstöd. I det svenska systemet råder dock idag viss otydlighet i ansvarsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå, framför allt avseende det formella ansvaret för att på central nivå bygga en robust nationell förmåga under höjd beredskap. För att arbetet ska kunna få full effekt behövs ett tydliggörande i detta avseende.³⁸⁴

- 3. Den svenska allmänheten behöver utbildas i hur blödningar stoppas i väntan på att ambulans anländer.** I kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, avsnitt Personalförsörjning, lyfts detta som ett sätt att ta vara på kraften hos frivilliga genom kompetenshöjande insatser för allmänheten. I avsnitt Försörjningsberedskap i samma kapitel, lyfts också att tillgång till och spridning av enklare utrustning och utbildningar har varit avgörande i Ukraina. Den train the trainers-utbildning inom akut omhändertagande som MSB har bedrivit på plats i Ukraina, och som redovisas i kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina, indikerar också att den svenska allmänheten kommer att behöva utbildas inom grundläggande sjukvård i större utsträckning än vad som sker idag.

I enlighet med MSB:s regleringsbrev³⁸⁵ utbildar ideella organisationer allmänheten i Första hjälpen och HLR, där kunskap om att stoppa massiv blödning är ett av kunskapsmålen. Dessa uppdrag skulle eventuellt kunna utökas för att möta förväntade behov under höjd beredskap. MSB har även ett uppdrag från regeringen att verka för att minska samhällets sårbarhet för terrorism och antagonistiska hot samt för att öka skyddet i offentliga miljöer där många människor samlas. Inom ramen för detta arbete erbjuds webbutbildningar i att stoppa blödning och första hjälpen.³⁸⁶

Arbetet med eventuell inriktning om bredare spridning till allmänheten av grundläggande samt djupare kunskaper i att stoppa blödning skulle kunna bedrivas inom beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg. Ideella organisationer kan utgöra en viktig resurs i ett sådant arbete.

- 4. Det svenska civila försvaret behöver planera för utbredd psykisk ohälsa i händelse av krig.** Såväl kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Psykisk ohälsa, som kapitel 7 Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, avsnitt Försvarsvilja, lyfter lärdomar kopplat till den utbredda psykiska ohälsan i Ukraina. Psykisk ohälsa kopplat till krig och höjd beredskap har även lyfts i underlag från sektorn Hälsa, vård och omsorg och i *Kraftsamling* konstaterar Försvarsberedningen ”behov av att säkerställa att även

383. MSB (2024). *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till världsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser*. Publ nr: MSB2268.

384. MSB lyfte i *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*, att regeringen bör förtydliga MSB:s samordnande roll nationellt på motsvarande sätt som för civilområdesansvariga länsstyrelser samordnande roll regionalt.

385. Enligt MSB:s regleringsbrev ska myndigheten genom uppdragsersättning från anslag 2:6 till ideella organisationer öka den enskildes förmåga att förebygga och hantera olyckor, allvariga händelser och kriser samt hantera konsekvenser av höjd beredskap och ytterst krig.

386. *Terrorberedskap – Webbkurs*. <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/terrorberedskap--webbkurs/>.

befolkningens behov av vård för psykisk ohälsa och psykisk sjukdom beaktas i hälso- och sjukvårdens förberedelser och planer för höjd beredskap och krig.”³⁸⁷ Även om frågan inte är okänd är MSB:s bedömning att frågan om psykisk ohälsa behöver få en mer central roll i arbetet med civilt försvar då psykisk ohälsa är så tätt sammankopplad med lägre försvarsvilja och utarmad motståndskraft.

5. **Ansvar för sammanhållen planering avseende begravningsverksamhet under höjd beredskap behöver pekas ut.** I kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Begravningsverksamhet, beskrivs belastningen på Ukrainas begravningsverksamhet och lärdomen dras att ansvariga aktörer i Sverige behöver planera för att gemensamt kunna ta hand om ett stort antal avlidna. Det finns ett stort samverkansbehov kopplat till dessa frågor då ingen aktör känner ett samlat ägarskap. Försvarsberedningen anser i *Kraftsamling*³⁸⁸ att det bör tydliggöras var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen för det civila försvaret. MSB delar denna uppfattning och har i tidigare underlag³⁸⁹ föreslagit att regeringen bör fördela den sammanhållande uppgiften till beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg.
6. **Ansvar för svensk reparationsberedskap behöver pekas ut.** Både delredovisningen och kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, avsnitt Reparationsberedskap, redogör för ett antal erfarenheter från Ukrainas framgångsrika reparationsberedskap och lärdomar för svenskt civilt försvar kopplade till dessa erfarenheter. Gemensamt för dessa är att i uppbyggnaden av en svensk reparationsberedskap skulle en ansvarig aktör behöva pekas ut. I *Kraftsamling*, anför Försvarsberedningen ”att en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret skall återupprättas.”³⁹⁰ Detta har även lyfts i ett flertal andra underlag, bland annat från MSB³⁹¹, men frågan är inte utlöst.
7. **Svensk beredskapsplanering behöver säkerställa att människor på flykt inom landet kan få utbetalningar av ersättningar.** I kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Migration, lyfts att den största utmaningen för Ukrainas många internflyktingar är tillräckligt ekonomiskt stöd. En lärdom som dras utifrån det är att även Sverige kommer behöva säkerställa att människor på flykt inom landet kan få utbetalningar av ersättningar samt eventuellt annat ekonomiskt stöd. Detta är en åtgärd som både åligger statliga myndigheter, framförallt inom beredskapssektor Ekonomisk säkerhet, och kommuner. I *Kraftsamling* redogör Försvarsberedningen för de utmaningar som finns gällande administration och utbetalningar av ersättningar till stora grupper av personer, oaktat om dessa är på flykt inom landet eller inte³⁹², inklusive ett regeringsuppdrag att analysera

387. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

388. Ibid.

389. MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK). ISBN: 978-91-7927-316-3.

390. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

391. Se bland annat MSB (2023) *Framåtanda och MSB (2022). Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans*.

392. Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara.³⁹³ MSB har delvis också lyft frågan i *Framåtanda* och andra underlag men gör bedömningen att det krävs en tydligare styrning i frågan för att den ska kunna hanteras tillfyllest.

8. **Det behöver klargöras hur samhällskritiska data ska säkras.** Som framhålls både i delredovisningen och i kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, avsnitt Förberedelser och planering, kräver flera grundläggande samhällsfunktioner och offentliga tjänster tillgång till samhällsviktig information, grunddata. I Ukraina säkrades dessa genom att de flyttades till molntjänster. Det är inte säkert att molntjänster är rätt lösning för Sverige, men för att viktig information inte ska gå förlorad och för att data ska hållas konfidentiell är det angeläget att klargöra hur samhällskritiska data bör säkras. Säker IT-drift i staten är ett arbete som pågår inom ramen för ett myndighetsgemensamt arbete kallat NITIS (tidigare program 2032). I arbetet inom NITIS kommer det vara viktigt att klargöra lagringsaspekten. MSB har också påbörjat ett arbete med föreskrifter för planering av undanförsel och förstöring. Planering för undanförsel och förstöring är aktuellt inom alla viktiga samhällsfunktioner, men särskilt avseende grunddata.
9. **Det behöver finnas förberedd planering för både utrymning och inkvartering.** Planering behöver finnas över hela Sverige, där vissa geografiska områden behöver ha en mer framåtskriden planering. I kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen, redogörs för en inledning på kriget i Ukraina med stora, okontrollerade spontanutrymningar. En lärdom som dras är att flyktingrörelser är dynamiska och kan ändras utifrån hur personer för tillfället uppfattar säkerhetsläget samt att det i vissa områden behöver planeras för utrymning och i andra för inkvartering. I vissa områden krävs planering för bägge dessa scenarier. MSB bedriver ett arbete med att ta fram föreskrifter kring hur utrymning ska planeras. Dessa föreskrifter skulle ursprungligen utgå från de lagändringar som föreslås i utredningen Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (2022:57), där även inkvartering skulle ingå. Eftersom dessa lagändringar ännu inte har antagits, beslutades att MSB ska ta fram föreskrifter baserat på befintlig lagstiftning och då endast hantera utrymning. Föreskrifter kring inkvartering är således inte under framtagande. MSB har rätt att tillsammans med Försvarmakten fatta beslut om vilka områden som ska planeras för utrymning. Detta arbete har påbörjats och bör beakta de erfarenheter som har dragits i Ukraina. I *Kraftsamling*³⁹⁴ ger Förvarsberedningen relativt detaljerade förslag på hur arbetet med utrymning och inkvartering ska se ut. I MSB:s rapport *Samlad bedömning av genomförbarheten av Förvarsberedningens delrapport "Kraftsamling"* skriver MSB att föreslagna åtgärder är att anse som genomförbara. Kopplat till Förvarsberedningens konstaterande att det krävs grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning, lyfter dock MSB

393. Försäkringskassan (2022). *Redovisning av Uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara* (S2022/01531).

394. Förvarsberedningen (2023), *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds. 2023:34.

att det idag finns en otydlighet kring vilken aktör eller sektor som bör ta ett helhetsgrepp kring förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser, samt planera för detta.³⁹⁵ Detta måste klargöras för att den sammantagna planeringen för utrymning och inkvartering ska bli fullt ändamålsenlig. Inom ramen för detta bör det också fastställas ifall Migrationsverket bör ha ett utpekat ansvar för människor på flykt inom landet.³⁹⁶

10. Formerna för finansieringen av beredskapsplanering avseende svensk grundskola och förskola behöver säkerställas. I kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, avsnitt Omställning, beskrivs utmaningar som funnits i Ukraina kopplat till att bedriva skolverksamhet och ett antal lärdomar dras kopplat till omställning inom skola och förskola under höjd beredskap. Flera av beredskapsmyndigheterna har i olika sammanhang³⁹⁷ särskilt framhållit vikten av att grundskola och förskola fortsatt kan bedrivas även under höjd beredskap och krig. Utöver barns rätt till utbildning, är fungerande förskola och skola en förutsättning för att personal inom samhällsviktig verksamhet ska kunna infinna sig på sina arbetsplatser. MSB har i flera underlag betonat att erforderliga förberedelser inom området är beroende av en grundläggande statlig finansiering av kommuners arbete med civilt försvar. Formerna för denna finansiering är än så länge inte säkerställda.

11. Sverige behöver ha förmåga att hantera oexploderad ammunition och minor för att kunna återskapa normalitet och funktionalitet i samhället. Denna lärdom drogs i delredovisningen utifrån ett antal erfarenheter kopplade till räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Problematiken med oexploderad ammunition och minor beskrivs även till del i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen samt kapitel 5 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning, avsnitt Reparationsberedskap. I kapitel 8 MSB:s arbete med att ge stöd till Ukraina, beskrivs Ukrainas behov inom min- och ammunitionsröjning och de utmaningar som finns inom området. Det är för svensk del i nuläget inte klarlagt exakt hur röjning av oexploderad ammunition och minor i den omfattning som kan krävas i höjd beredskap skulle gå till på svensk mark, och dialog mellan berörda aktörer bör fortgå. För att minska risken för att räddningspersonal skadas i områden där strider pågår eller förväntas inledas bör räddningstjänsten och Försvarsmakten ha ett i förväg etablerat nära samarbete.

395. MSB (2024). Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997).

396. I Migrationsverkets svar på MSB:s förfrågan, 2023-12-19, lyfter myndigheten att den ser att det skulle kunna finnas synergieffekter om myndigheten hade en samplanering med civilområdesansvariga länsstyrelser inte bara gällande en effektiv hantering av befolkningsrörelser av utländska medborgare, utan även kring människor som flyr inom landet till följd av krig.

397. Se bland annat MSB (2022). Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). ISBN: 978-91-7927-316-3.

12. Svensk beredskapsplanering behöver säkerställa ett ökat fysiskt skydd

för civilbefolkningen. Detta genom att både säkerställa att skyddsrummen fungerar men även genom att komplettera detta med ett system för skyddade utrymmen. Som framgår bland annat i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Skydd av civilbefolkningen, attackerar civilbefolkningen och civil verksamhet i Ukraina. En lärdom som dras i samma kapitel är därför att bygga kompletterande skyddsplatser för allmänheten på områden som saknar skyddsrum och där många människor uppehåller sig. Skyddade utrymmen föreslås i utredningen Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) men beslut har inte fattats i detta avseende. Inga åtgärder riktade mot civilbefolkningen kring egenskydd har heller ännu vidtagits, där MSB ser att en viktig komponent är att öka civilbefolkningens förmåga att skydda sig själva genom enkla åtgärder i egna bostäder och på arbetsplatser. Detta bör kunna ske genom stöd, information och kommunikationsinsatser.

13. Det behövs en nationell plan för långsiktig kommunikation med

allmänheten under höjd beredskap, både för att främja omställning och för att skapa uthållighet. Detta är en lärdom som lyfts i kapitel 4 Värna civilbefolkningen, avsnitt Risk- och kriskommunikation utifrån att Ukraina inte hade tillräckliga förberedelser inom området. Innehållet i en sådan plan kan handla om kanalval, anpassningar och metoder för att nå olika grupper och om hur budskap och kanalval kan behöva ändras med tiden. En sådan plan behöver kompletteras med breda, kontinuerliga och långsiktiga satsningar på kunskapshöjning hos allmänheten gällande totalförsvaret och egenberedskap, vilket är en lärdom som dras i kapitel 7 Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, avsnitt Identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan. Genom sådana satsningar på kunskapshöjning kan flera olika grupper nås, vilket är ett sätt att ta tillvara engagemang och för att kunna upprätthålla försvarsvilja.

Efter regeringsuppdraget

Den här slutredovisningen avslutar MSB:s uppdrag att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret. Redovisningen bör ses som en del i ett kontinuerligt arbete med att fördjupa lärdomarna från Ukraina snarare än en slutpunkt. Värdet av att fortsätta inhämta erfarenheter kommer inte att avta förrän långt efter att kriget är över.

Erfarenhetsinhämtning behöver göras av en olika mängd aktörer inom det svenska civila försvaret. Myndigheter, kommuner, regioner, privat näringsliv, civilsamhälle och forskare har alla en viktig roll att spela i detta arbete. Några av de områden som med fördel kan studeras ytterligare är bland annat egenberedskap, författningsberedskap, styrning och ledning, privat-offentlig samverkan, civilsamhällets involvering, nyttjande av spontanfrivilliga, rättskedjans hantering av krigsförbrytelser under pågående krig samt samverkan mellan nationella, regionala och lokala nivåer. Det kan också vara intressant att studera vidare hur försvarsviljan förändras över tid.

I arbetet med att dra lärdomar från Ukraina är det viktigt att komma ihåg att förutsättningarna för ett civilt försvar ofta skiljer sig åt mellan olika länder. Det kan både handla om vilka typer av hot som är aktuella och om respektive samhälles egenart såsom geografi, förvaltningsstruktur, ekonomi, säkerhetspolitik, jämlikhet och grad av korruption. Likaså handlar det om hur de båda länderna organiserat sitt totalförsvar. Detta kräver särskild eftertanke. Ett sätt att närma sig lärdomar från Ukraina framgent är därför att jämföra dessa med andra kriser och konflikter, för att om möjligt urskilja generella lärdomar från situationsbundna.

I och med det svenska medlemskapet i Nato förändras förutsättningarna för hur Sverige ska bedriva sitt totalförsvar. Det är i dagsläget inte tydligt för alla berörda hur och i vilken omfattning det svenska civila försvaret kommer att sammanflätas med övriga Nato-medlemsstaters. Det är inte osannolikt att det nordiska samarbetet och samarbetet med till exempel de baltiska staterna kommer att bli framträdande. I så fall kommer förmodligen de erfarenheter som rör hur Polen och andra grannländer till Ukraina kanaliserat det internationella stödet att bli särskilt viktiga för svensk del. I slutredovisningen redogörs för flera viktiga lärdomar i detta avseende, men det finns all anledning att fortsätta att fördjupa kunskapen framöver.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap