

Nationell säkerhetsstrategi



Förord	3
Inledning	5
Vår syn på säkerhet	6
Säkerhet i Sverige	8
Sverige och omvärlden	10
Våra nationella intressen	14
Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa	14
Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner	14
Att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter	14
Att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande	14
Att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde	15
Att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks	16
Att främja en regelbaserad multilateral världsordning	16
Hot mot vår säkerhet och åtgärder för att möta dem	17
Militära hot	17
Informations- och cybersäkerhet, digitala risker	18
Terrorism och våldsbejakande extremism	20
Organiserad brottslighet	21
Hot mot energiförsörjning	22
Hot mot transporter och infrastruktur	23
Hälsohot	24
Klimatförändringar och dess effekter	25
Avslutning	26

Omslagsbild: Shutterstock

Foto: Jonatan Holst, Regeringskansliet (sid 3)

Mikael Svensson, Scandinav (sid 4)

Robert Ekegren, TT (sid 7)

Carolina Romare, Imagebank (sid 9)

Tomas Oneborg, SVD, TT (sid 11)

Anna Norén, Förvarsmakten (sid 13)

Jessica Gow, TT (sid 15)

Louise Levin, Förvarsmakten (sid 19)

Kentaroo Tryman, TT (sid 20)

Trons, TT (sid 23)

Magnus Ström, Scandinav (sid 27)

Produktion: Gullers Grupp

Januari 2017

Förord

Ända sedan jag tillträdde som statsminister har säkerhetsfrågorna stått i starkt fokus. De har påverkats av dramatiska händelser i vår omvärld, men också av skeenden i vårt eget land. Den teknologiska utvecklingen har skapat starka ömsesidiga beroenden. Känsligheten för störningar i viktiga samhällsfunktioner har ökat. Informationsteknologin har förbättrat tillvaron för de allra flesta, men det blir alltmer tydligt hur den också kan användas i antagonistiska syften av både stater och individer.

Säkerhetsfrågorna måste nu ses ur ett betydligt bredare perspektiv än tidigare. Säkerhet för människor i Sverige handlar inte enbart om att rusta sig för att möta militära hot och väpnade angrepp – även om detta är kvar som en kärnuppgift för staten. Till det bredare säkerhetsarbetet måste också räknas skydd mot epidemier och smittsamma sjukdomar, kamp mot terrorism och organiserad brottslighet, att åstadkomma säkra transporter och pålitlig livsmedelsförsörjning, skydd mot avbrott i energileveranser, motarbetande av en förödande klimatförändring, insatser för fred och global utveckling, och mycket annat.

Detta breda säkerhetsbegrepp har varit utgångspunkten för arbetet i regeringens säkerhetspolitiska råd som jag inrättade kort efter mitt tillträde. Det är också grunden för den nationella säkerhetsstrategi som regeringen i dag lagt fast.

För första gången görs i denna strategi en samlad redovisning av vår syn på säkerhet i bred bemärkelse.

Den anger inriktningen och är samtidigt ett ramverk för det arbete som krävs för att gemensamt värna Sveriges säkerhet. De bredare hoten, och ett nytt säkerhetspolitiskt läge, ställer nya krav på att tänka strategiskt, över längre perioder. Vi behöver bättre förstå säkerhetsutvecklingen, både i vår omvärld och inom vårt eget land. Det kräver att vi ställer nya frågor om vår säkerhet, och om våra nationella intressen, för att kunna lägga de gemensamma resurserna där de bäst gör nytta.

I ett särskilt avsnitt definieras de nationella intressen som bör vara vägledande både för synen på vår säkerhet och för det bredare säkerhetsarbetet. På flera centrala områden redovisas sedan ett antal primära hot som utmanar förmågan att skydda vår befolkning och vårt land. Dessa beskrivningar följs av åtgärder för att stärka vår beredskap.

Säkerhetsstrategin omfattar många olika politikområden, och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor. Regeringen har det övergripande ansvaret, och i och med att strategin beslutats har alla departement att utgå från denna när nu nästa steg ska tas och arbetet med olika initiativ drivas vidare. Men säkerhetsarbete är en uppgift för hela samhället. Ett aktivt deltagande från centrala, regionala och lokala myndigheter behövs, liksom även från enskilda individer, näringsliv och civilsamhälle.

De allra flesta frågor med bäring på svensk säkerhet har samlat breda majoriteter i Sveriges riksdag. Jag hoppas och räknar med att det ska vara möjligt att nå en sådan bred samling också i arbetet med att förverkliga innehållet i denna strategi.

Stockholm den 4 januari 2017
Stefan Löfven, statsminister





Inledning

Strävandena att skydda Sveriges invånare vilar på en solid grund.

Det finns ett brett politiskt samförstånd om de flesta strategiska vägval som har bäring på vårt lands fred och säkerhet. Den innovationskraft, öppenhet och sammanhållning som präglar vårt samhälle skapar goda förutsättningar för att värna vår säkerhet.

Sverige är mer beroende av omvärlden än någonsin tidigare. Den tilltagande globaliseringen har i ett längre perspektiv klart positiva effekter, både på vår levnadsstandard och på vår säkerhet. Den mångfald som i dag präglar det svenska samhället har kopplingar såväl till ekonomisk tillväxt som till vår öppenhet. Den ger oss möjligheter att gemensamt bygga både välbstånd, trygghet, fred och säkerhet.

Förutsättningarna för säkerhetsarbetet i Sverige förändras snabbt. I ökande utsträckning påverkas invånarna i Sverige av vad som sker både innanför och utanför våra gränser. Många av de faktorer som gjort vårt samhälle framgångsrikt skapar också sårbarheter. Utvecklingen i Sverige och i omvärlden skärper kraven på vår förmåga att värna vår säkerhet. Denna är så tätt förbunden med vår omvärlds att det är nödvändigt för Sverige att bygga fred och säkerhet tillsammans med andra. Vi behöver mer än någonsin skapa

gemensam säkerhet i bred mening, bland annat genom handel, kontakter mellan människor och samverkan i internationella organisationer, i syfte att skapa förtroende.

De interna och externa hot som samhället i dag möter är mer komplexa än tidigare. De uppstår och förändras snabbare än förr. Det handlar om en förändrad omvärld som uppvisar nya sorters hot från nya konstellationer av aktörer. Det handlar också om ett läge där våra grundläggande värden och vårt sätt att leva utmanas i allt högre grad. Det sker både i vårt omedelbara närområde och längre bort, inspirerat av idéströmningar som riskerar att få fotfäste också i Sverige.

I en värld som många ser som alltmer turbulent upplevs Sverige alltjämt av de flesta som ett relativt tryggt land. Invånarna har överlag en tillit till statens förmåga att värna deras frihet och säkerhet. Men detta är ingenting som kan tas för givet för all framtid. Utvecklingen i vårt land, den samhällseliga såväl som den teknologiska, ställer allt högre krav på ett samhället säkerhetsarbete.

Denna nationella säkerhetsstrategi anger inriktningen och utgör ett ramverk för det arbete som krävs för att gemensamt värna Sveriges

säkerhet, inom och mellan olika politikområden. Strategin syftar till att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar.

Strategin tar sin utgångspunkt i några brett definierade mål för vår säkerhet och de värden som ligger till grund för dessa mål. Den ger en övergripande bild av den senaste tidens säkerhetsutveckling, i Sverige och i vår omvärld. I strategin identifieras ett antal områden där Sverige har särskilda intressen att försvara och där det behövs ett förstärkt säkerhetsarbete. Sammantaget utgör detta kärnan i den nationella säkerhetsstrategin.

Det går naturligtvis inte att förutse exakt vilka nya hot som mest sannolikt kommer att tränga sig på eller vilka strategiska vägval som Sverige kan behöva göra för att avvärja dessa. Men genom att tydligt rikta in det samlade säkerhetsarbetet mot de prioriterade områden och nationella intressen som strategin stakar ut kommer Sverige att kunna stå bättre rustat att förebygga och förhindra samt möta både dagens och morgondagens säkerhetsutmaningar.

Vår syn på säkerhet

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

Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. En förutsättning för att kunna uppnå dessa mål är att vårt lands politiska oberoende och självständighet säkras samt att vår territoriella integritet kan upprätthållas. Detta är utgångspunkterna för denna strategi.

Vår säkerhet är förenad med våra grundläggande värden. Vi ska försvara och främja vår demokrati och vår rättsstat och vidmakthålla respekt för varje invånares fri- och rättigheter, mot alla inre och yttre aktörer som kan vilja undergräva dem. Dessa värden har ett oförytterligt egenvärde. De utgör en grundval för vårt samhälles välstånd och motståndskraft.

Den nationella säkerhetsstrategin utgår från ett brett förhållningssätt och använder sig av ett vidgat säkerhetsbegrepp. Utmaningarna mot vår säkerhet är komplexa och kan snabbt växla. Samtidigt har förutsättningarna för att skydda befolkningen och upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna förändrats i grunden. De aktörer

som har betydelse för samhällets säkerhet är inte bara fler än tidigare, utan dessutom mer diversifierade. Inflytande över centrala områden och samhällsfunktioner, som tidigare i högre grad låg hos staten, kan i dag delas av många. Som en följd av globaliseringen är sambandet mellan inre och yttre säkerhet mer direkt än tidigare.

I Sverige utförs varje dag ett omfattande arbete för att ge skydd och säkerhet åt befolkningen och skapa en god krisberedskap. Det är en solid grund för ett tryggt och välfungerande samhälle. Vår säkerhet ställer dock allt högre krav på en helhetssyn och på samverkan mellan olika aktörer och politikområden. Den stora bredd av påfrestningar som vi kan ställas inför måste mötas med alla de instrument vi har till vårt förfogande. Den samlade förmågan i vårt land att förebygga, motstå och hantera kriser och krig måste stärkas. Det gäller för såväl kortsiktiga utmaningar som mer långsiktiga hot.

Den internationella dimensionen av vår säkerhet blir allt viktigare. Sverige strävar efter gemensam säkerhet och vill bygga säkerhet i solidariskt samarbete med andra. Grundläggande för den gemensamma säkerheten är samverkan, utbyte och nära

kontakter. Hot mot fred och säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Våra intressen är särskilt nära sammanbundna med våra nordiska och baltiska grannländers, med EU:s och med övriga Europas. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Sverige ska vara en trovärdig och efterfrågad partner i det internationella samarbetet. Diplomati och utvecklingssamarbete spelar en central roll i att förebygga konflikter, bygga förtroende och värna fred och frihet.

Vår syn på säkerhet präglas också av de starka sambanden mellan fred, säkerhet, hållbar utveckling och folkrätt, inklusive mänskliga rättigheter. Inre förtryck och yttre aggression hänger ihop. Fred och säkerhet är en förutsättning för utveckling. Demokrati, mänskliga rättigheter samt ekonomisk och social utveckling är den bästa grunden för såväl mänsklig säkerhet som mellanstatlig säkerhet. Sverige ska vara en ledande kraft för jämställdhet och kvinnors fulla medverkan i alla strävanden att främja fred och säkerhet.



Säkerhet i Sverige

Sverige ska vara ett öppet och tryggt samhälle för alla.

Vi är i vårt land väl rustade för de förändringar som nu sker. Hög materiell standard, hög rättssäkerhet, välutvecklad välfärd, kvalificerad utbildning, forskning och innovation samt starka internationella samarbeten är viktiga framgångsfaktorer för svenskt välstånd. Vårt öppna och dynamiska samhälle, med hög tillit människor emellan, ska fortsätta att utgöra grunden för säkerhet i Sverige. De sårbarheter som kan ses i vårt samhälle ska inte leda till att vi gör avkall på våra grundläggande värden, utan till att vi bättre värnar skyddet av dem.

Alla aktörer i samhället har gemensamt, och även inom sina respektive områden, ett stort ansvar för beredskap och säkerhet. Offentliga aktörer har ett utpekat ansvar för Sveriges säkerhet. Även näringslivet är en central aktör eftersom en stor del av de resurser som är avgörande för samhällets funktionalitet är i privat ägo eller drift. Civilsamhället gör varje dag betydelsefulla insatser för samhällets säkerhet. Ytterst är Sveriges säkerhet beroende av varje invånares vilja och förmåga att ta ansvar för sin egen och vårt samhälles trygghet och beredskap.

Samhällets beroende av fungerande flöden för försörjning har ökat,

oavsett om det handlar om livsmedel, läkemedel, informationsteknik eller energi. Detta har skett samtidigt som en stor del av huvudaktörerna inom dessa sektorer i dag är privata. Ett högteknologiskt samhälle medför en större utsatthet för cyberhot och ökade möjligheter att sprida desinformation. Den moderna tekniken är samtidigt nödvändig för den fortsatta utvecklingen av vårt välstånd och för vår hantering av de alltmer komplexa system som är grunden för samhällets funktionalitet i dag.

Sveriges befolkning präglas alltmer av mångfald. Detta är en tillgång för ett litet, öppet land. Det ställer också ökade krav på att bygga ett samhälle som håller ihop och på att motverka segregation i syfte att undvika sociala spänningar och ekonomiska klyftor. Bristande möjligheter till etablering och integration kan skapa grogrund för social oro samt olika former av extremism.

Vi ser i dag att systemhotande och gränsöverskridande organiserad brottslighet utmanar samhället och dess institutioner. Hos delar av befolkningen kan detta leda till en sviktande tilltro till samhällets förmåga att upprätthålla lag och ordning.

Tillgången till information och till olika typer av kommunikationsmedel ökar, även om den är ojämnt fördelad. Digitaliseringen leder till tillväxt, innovation och utveckling och skapar nya kontaktvägar mellan människor. Den ökar individens möjligheter till kunskap och aktivt deltagande och förstärker möjligheterna till fri åsiktsbildning, delaktighet och kritiskt tänkande.

Digitaliseringen ger dock också antagonistiska aktörer möjlighet att sprida budskap som utmanar våra grundläggande värden och samhällets säkerhet. Att hantera dessa problem, och samtidigt värna de gemensamma värden och normer som är grunden för vårt samhälle, är avgörande för att på lång sikt främja trygghet och säkerhet. Förtroendet för myndigheter och för medier måste värnas, liksom tilliten medborgarna emellan.

Vår förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och situationer under höjd beredskap ska vara stark. Det vardagliga ansvaret för olika typer av samhällsviktig verksamhet ligger i dag hos många olika aktörer. Det innebär att alla dessa behöver ta aktivt ansvar för en god beredskap. En förutsättning för detta är ett grundligt säkerhetsskyddsarbete.



Kriser och hot kan uppstå snabbt, men de kan också ha långsamma förlopp. Oavsett tidsperspektiv bör det finnas en grundläggande förmåga i samhället att aktivt handla för att möta sådana kriser och hot. I strävan att stärka denna förmåga är en fungerande samverkan särskilt angelägen.

Att säkerhetshoten blir alltmer komplexa ställer större krav på robusta ledningsfunktioner. Allvarliga kriser med oklara samband och orsaker utmanar samhället och olika tolkningar kan snabbt komma att

spridas. Säkerhetsrelaterade händelser där både det faktiska och det juridiska läget är oklart ställer stora krav på beslutsfattande under osäkerhet. Väl koordinerade ledningsprocesser och en utvecklad samhällskommunikation är en grundläggande förutsättning för att snabbt kunna ge samhällets bild av ett händelseförlopp och stödja nationella beslutsprocesser.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i vår del av världen ställer ökade krav på den svenska totalförsvärförmågan. En trovärdig sådan förmåga

främjar en fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet. En modern och sammanhållen totalförsvärsplanering utvecklas. En stark underrättelseförmåga, inom både polis och försvar och ett väl rustat psykologiskt försvar är nödvändiga komponenter för Sveriges säkerhet. Den fortsatta utbyggnaden av krisberedskapen och återuppbyggnaden av det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. Civilt försvar är i grunden liktydigt med samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera höjd beredskap, krigsfara och krig.

Sverige och omvärlden

Den globala utvecklingen har aldrig haft så stor betydelse för Sverige som i dag.

Vårt land är nära sammanflätat med omvärlden – ekonomiskt, politiskt och kulturellt. Handel över gränserna är en grundval för vår starka ekonomi. Sverige är ett öppet, konkurrenskraftigt och högteknologiskt land, fullt integrerat i världsekonomin, och är som sådant väl rustat för att även framöver fullt ut ta till vara globaliseringsens möjligheter.

Samtidigt innebär globaliseringen en ökad sårbarhet för direkta och indirekta effekter av globalt omfattande förändringar. Det kan gälla hot kopplade till klimat, miljö och resursbrist eller väpnade konflikter, våldsbejakande extremism, terrorism, hälsohot, okontrollerad migration, klimatförändringar, cyberhot, ekonomiska kriser och organiserad brottslighet. Vårt samhälles välbefinnande och funktionalitet förutsätter säkra och fria flöden av varor, tjänster och kommunikation.

Mot denna bakgrund har det blivit ännu viktigare för Sveriges säkerhet och välbefinnande att det finns en väl fungerande internationell ordning med förutsägbara spelregler. Detta har alltid varit av särskild vikt för mindre stater.

Grunden för den nutida internationella ordningen är de politiska och ekonomiska institutioner som etablerades efter det andra världskriget, med FN-stadgan som kärna. Delar av denna ordning är i dag utsatta för starka krav på förändringar. Ett exempel på ett sådant förändringskrav är att stärka de internationella institutionernas sätt att fungera. Dessa institutioner har under senare tid kunnat fatta viktiga beslut om

utvecklingsfinansiering, om målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och om ett globalt klimatavtal. Det var också en framgång att ebolaepidemin kunde hejdas innan den fick en än mer katastrofal utbredning. Samtidigt har det blivit allt svårare att nå internationell konsensus om andra utmaningar. Det gäller främst säkerhetspolitiska frågor som kriget i Syrien, Rysslands aggression mot Ukraina och spänningen i Syd kinesiska sjön. De maktpolitiska rivaliteterna har stärkts.

Det pågår nu en global omfördelning av makt – dels mellan stater och regioner, dels från stater till icke-statliga aktörer och individer. En viktig trend är tyngdpunktsförskjutningen av politisk, ekonomisk och militär makt mot Asien – särskilt Kina men också Indien. Flera afrikanska och latinamerikanska länder får mer framträdande roller.

Utvecklingen mot en mer multipolär världsordning fortsätter. Förenta staterna förblir under överskådlig tid den viktigaste internationella aktören, men med en förväntan i det landet på att Europa ska göra mer för sin egen säkerhet. Europas andel av världens befolkning minskar, liksom Europas andel av världens samlade BNP. EU måste arbeta strategiskt och målmedvetet för att förbli en av världens främsta ekonomiska aktörer och en efterfrågad global partner. Tekniska framsteg ökar inflytandet för icke-statliga aktörer, som ofta är transnationella. Överhuvudtaget tenderar det internationella systemet att bli alltmer komplext, vilket medför risker för fragmentering.

Ytterligare en faktor är att globaliseringen påverkar människors sociala levnadsvillkor, med konsekvenser också för den globala säkerheten. Andelen människor som lever i extrem fattigdom har mer än halverats på 25 år – ett enastående framsteg under relativt kort tid. Den globala hälsan förbättras. Allt fler barn får utbildning. Tillgången till information och teknologi ökar för den enskilda individen.

Andra trender är inte lika odelat positiva. I dag ser vi en global tillbakagång för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer. Detta märks också i internationella fora, där internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ifrågasätts allt oftare. För vissa stater utgör själva undergrävandet av en internationell ordning baserad på mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer ett utrikes- och säkerhetspolitiskt mål i sig.

Urbaniseringen går allt fortare. Nära hälften av världens befolkning är under 25 år och av dessa unga människor lever de allra flesta i utvecklingsländer och allt fler i storstäder, med ett stort tryck på resurser och hållbara lösningar. På gott och ont är den sociala förändringstakten högre än någonsin tidigare.

De senaste årtiondenas globala ekonomiska integration utmanas nu av protektionism, åternationalisering och isolationism. I flera europeiska länder ökar den politiska fragmenteringen med påföljande samhällelig polarisering och bristande tilltro till



203766



rättsstaten och demokratin som grundval för den politiska ordningen. Detta är en allvarlig utmaning, inte minst för de demokratiska samhällena och deras sammanhållning.

Den europeiska integrationen har ett omistligt värde, inte minst som ett instrument för att bevara freden på vår kontinent efter två förödande världskrig. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har stärkt både vårt välstånd och vår säkerhet. EU står dock inför fundamentala utmaningar: en alltför svag ekonomisk återhämtning efter den finansiella krisen, fortsatt hög arbetslöshet, instabilitet i unionens grannskap med stora flyktingströmmar som en konsekvens, Storbritanniens beslut att lämna unionen, samtidigt som nationalistiska tendenser förstärks i andra medlemsstater. EU-samarbetet i dess nuvarande form ifrågasätts i flera länder. Samtidigt ökar behovet av ett europeiskt samarbete för att hantera de gemensamma säkerhetsutmaningarna. En god grund för framsteg finns i EU:s globala strategi. Ingen medlemsstat har resurser att möta dessa utmaningar på egen hand. Unionens interna sammanhållning behöver därför förstärkas.

Stora delar av EU:s södra grannskap präglas av instabilitet, väpnade konflikter, avsaknad av demokrati, inslag av terrorism samt brist på mänsklig säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter, med enorma humanitära behov och stora flyktingströmmar som följd. Konflikterna i Syrien, Irak, Jemen och Libyen visar hur svaga statsbildningar och bristen på inkluderande politiska strukturer kan få förödande konsekvenser för

människor, samhällena och hela regioner. Utvecklingen i Syrien visar de djupgående konsekvenser som en regional konflikt kan få för internationell fred och säkerhet, särskilt som FN:s säkerhetsråd inte kunnat ta det ansvar för situationen som rådet är ålagt enligt FN-stadgan. Situationen kan komma att påverka också Europas och Sveriges säkerhet under lång tid framöver.

I öst har Ryssland brutit mot avgörande delar av den europeiska säkerhetsordningen, där slutakten från Helsingfors (1975) och Parisstadgan (1990) är bärande pelare. Kärnan i denna ordning är alla deltagande staters rätt till territoriell integritet, rätt till sin suveränitet och rätt att själva fritt göra sina egna säkerhetspolitiska vägval.

En annan grundprincip är att säkerhet mellan stater är nära kopplad till säkerhet inom stater, vilket inkluderar staternas respekt för de mänskliga rättigheterna, rättsstatens principer och demokrati. Ryssland ifrågasätter nu öppet denna ordning och kan tyckas söka en återgång till de tider då stormakterna tilläts skapa privilegierade intressesfärer. Rysslands olagliga annektering av Krim och aggression mot Ukraina strider mot FN:s våldsförbud och utmanar i grunden den europeiska säkerhetsordningen och icke-interventionsprincipen. Den ryska ledningen har även i Syrien visat att den är beredd att använda militärt våld, och hot om militära åtgärder, för att uppnå sina politiska mål. Ryssland tycks fortsatt prioritera en omfattande militär upprustning, trots en svag ekonomisk utveckling i det egna landet.

Påverkansoperationer riktas mot västliga länder, även Sverige, i syfte att så split, skapa osäkerhet och påverka politiska beslutsprocesser och vägval, samtidigt som Rysslands inre utveckling går i en alltmer auktoritär och repressiv inriktning.

Till följd av Rysslands agerande har den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde försämrats över tid. Möjligheterna till avspänning och samarbete i närtid har minskat. På västsidan har såväl Nato som USA ökat sin militära närvaro i Östersjöregionen, särskilt i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Territorialförsvaret nämns åter som en huvuduppgift för Nato. Till skillnad från under det kalla kriget är Östersjöområdet nu en av de främsta friktionsytorna mellan Ryssland och Nato. Den militärteknologiska utvecklingen har bidragit till att Östersjöregionen nu, mer än tidigare, utgör en strategisk helhet.

Sverige deltar aktivt i strävan att påverka utvecklingen i vårt närområde. Det svensk-finska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet har fördjupats. Våra båda länder har utvecklat vårt partnerskap med Nato och inkluderar nu en gemensam säkerhetspolitisk dialog om Östersjön med de 28 Nato-medlemmarna. Samarbetet med övriga nordiska länder och med de baltiska staterna har förstärkts och inriktas alltmer på regional säkerhet. Fördjupade bilaterala samarbeten med Danmark, Finland, Norge, Polen, Storbritannien, Tyskland och USA syftar likaså till att stärka säkerheten i vår del av Europa. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Inom ramen för OSSE stöder Sverige

flera initiativ för att bidra till avspänning och förtroendeskapande i regionen. Även civila samarbeten inom organisationer som Arktiska rådet, Barentsrådet och Östersjöstaternas råd spelar en viktig roll för att bygga säkerhet.

Sveriges politik för nedrustning och icke-spridning utgör en integrerad del av vår säkerhetspolitik och har tydlig relevans för såväl regional som global säkerhet. Ett särskilt oroväckande

inslag i den försämrade säkerhetspolitiska bilden är den mer framträdande roll som kärnvapen är på väg att åter få, även i norra Europa. Detta återspeglas i såväl politiska deklarationer som i planer på omfattande moderniseringar av vapenarsenalerna. De förödande skadeverkningar på människor och miljö som användning av kärnvapen skulle medföra ger anledning till fortsatt svenskt engagemang i denna fråga. Det är ett tydligt säkerhetspolitiskt intresse för

oss att det dödläge som länge präglade det multilaterala samarbetet för kärnvapennedrustning kan hävas.



Våra nationella intressen

Vägledande för både synen på vår säkerhet och för det bredare säkerhetsarbetet är våra nationella intressen. Sverige har att aktivt värna dessa intressen och försvara dem närhelst de riskerar att undermineras.

Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa

Ett fundamentalt mål för arbetet med Sveriges säkerhet är att värna invånarnas liv och hälsa. Skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden. En mängd olika faktorer kan i dag hota människors liv och hälsa. Arbetet med Sveriges säkerhet behöver därför utgå från ett brett perspektiv på hot, risker och förmågor. Kvinnor och män respektive flickor och pojkar kan påverkas olika av de hot som finns mot trygghet, säkerhet och hälsa. De samhällsfunktioner som är mest centrala att upprätthålla är de som uppfyller grundläggande mänskliga behov och säkrar samhällets fortlevnad.

Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner

Robust försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner är centralt för befolkningens överlevnad och för att vårt samhälle ska fungera. Tillgång till dricksvatten och livsmedel är av nationellt intresse. I såväl vardag som kris är fungerande sjukvård och läkemedelsförsörjning nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa. Alla delar av samhället är beroende av en trygg energiförsörjning. Transporter och kommunikationsmedel är vitala funktioner. Att upprätthålla en fungerande infrastruktur och flöden för försörjning, handel och ekonomi är också ett nationellt intresse.

Att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter

Människors lika värde samt invånarnas jämlika och jämställda möjligheter till inflytande och aktivt deltagande i samhällslivet är ett nationellt intresse. Yttrandefrihet, informationsfrihet, rätten till utbildning, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet samt religions- och övertygelsefrihet är några av de mänskliga rättigheter som ska skyddas genom arbetet för Sveriges säkerhet. Demokrati, mänskliga fri- och rättigheter samt Sveriges säkerhet stärks av fria, självständiga medier.

Robusta samhällskommunikationer, i synnerhet mellan myndigheter, är av central betydelse. Hur myndigheter, allmänhet och medier kommunicerar kan även vara avgörande för hur en kris eller händelse utvecklar sig. Invånarnas förmåga att inhämta kunskap och bedöma information är betydelsefullt för Sveriges möjlighet att klara större och mindre påfrestringar. Dessa förmågor kan byggas upp genom utbildning och folkbildning som därför också har en viktig roll för vår säkerhet.

Demokratin och rättsstaten stärks av människors aktiva deltagande och upplevelse av delaktighet i samhället. Social tillit och sammanhållning är därför viktigt också i säkerhetsarbetet. Att invånarna har förtroende för varandra och för offentliga institutioner stärker den gemensamma förmågan att förebygga och hantera större kriser och katastrofer. Rättskipning och annan myndighetsutöv-

ning ska vara förutsebar, enhetlig och rättssäker. Enskilda ska vara skyddade mot godtyckliga ingrepp. Rättssäkerhet och rättstrygghet är grundläggande för att invånarna ska känna förtroende för lagarna, myndigheterna och domstolarna. Rättsväsendets myndigheter, militärt och civilt försvar, räddningstjänst, alarmeringstjänst och kustbevakning är vitala resurser för Sveriges säkerhet.

Att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande

Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Stor vikt behöver läggas vid vår förmåga att avvålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt och tillsammans med andra. Medborgarnas försvarsvilja och samhällets krisberedskap är ett nationellt intresse och en grundläggande del av totalförsvaret och för den samlade motståndskraft som behövs för att möta hot mot Sverige.

Samhällets krisberedskap är en angelägenhet för alla och ska utformas för att kunna hantera olyckor, störningar, kriser och krig. Utgångspunkter är att alla samhällsaktörer tar ansvar för och utvecklar krisberedskapen inom sitt ansvarsområde, och att samverka med berörda aktörer sker.

Totalförsvaret förbereder Sverige för höjd beredskap, och består av civilt och militärt försvar. Det civila försvaret bygger på samhällets

krisberedskap och samhällets samlade motståndskraft. Det civila försvaret ska värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra försvara Sverige och främja vår säkerhet och har ett särskilt ansvar för att hävda landets suveränitet.

Att Sverige kan styras och ledas även under omfattande påfrestningar som kan följa av kris eller krig är ett nationellt intresse. Det behövs ett starkt skydd för statsmaktens förmåga att kunna fatta beslut och kommunicera

även under svåra omständigheter. Samverkan mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle är av avgörande betydelse. Samhällets säkerhet, totalförsvaret och krisberedskap är allas angelägenhet.

Att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde

Sverige har ett starkt intresse av att också våra grannländer är fria, demokratiska, trygga och välmående. Ett normbaserat samarbete och en fördjupad integration – politiskt, ekonomiskt, kulturellt och mellanmänniskt – stärker stabilitet och säkerhet i regionen. Sverige ska aktivt delta i forandet av detta samarbete. Att många av våra grannländer är

medlemmar i EU, eller som Norge har en nära relation till EU, både underlättar och driver på integrationen. Med Ryssland eftersträvar vi ett praktiskt samarbete om och när våra intressen sammanfaller, t ex inom Arktiska rådet, Barentsrådet och Östersjöstaternas råd.

Vår del av Europa ska vara fast förankrad i de europeiska och euroatlantiska samarbetsstrukturerna på säkerhetsområdet. Östersjön ska vara ett öppet hav. En stark transatlantisk länk är grundläggande för säkerheten i vårt närområde. OSSE erbjuder en ram för dialog och förtroendeskapande som kan bidra till avspänning och stabilitet.



Sveriges militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa. Samtidigt fördjupas våra försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Partnerskapet med Nato är viktigt för vår säkerhet och för vår militära förmåga. Det bilaterala samarbetet med Finland men också med flera andra länder utvecklas.

Att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks

Sverige har ett starkt säkerhetspolitiskt intresse av att Europeiska unionen fortsätter att lämna avgörande bidrag till fred, demokrati och försoning inom Europa. Att krig skulle bryta ut mellan några av EU:s medlemsstater är otänkbart. Unionens dragningskraft har bidragit till en positiv omvandling i länder som sökt eller söker medlemskap i EU.

EU:s sammanhållning har ett tydligt egenvärde för Sverige. Den bidrar till att vi kan uppnå målen för vår säkerhet också i relation till världen utanför EU. Ett enigt och starkt EU, som för en principfast och handlingskraftig utrikespolitik, är viktigt också för Sveriges säkerhet. Ingen europeisk stat kan på egen hand möta dagens säkerhetspolitiska utmaningar. Sverige vill därför ytterligare stärka EU som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Det innefattar en större förmåga till civil och militär krishantering.

Vårt land betraktar EU som en solidarisk gemenskap på en rad områden och verkar för att stärka denna.

Att främja en regelbaserad multilateral världsordning

Förenta nationerna är navet i den multilaterala världsordning som måste utvecklas för att kunna hantera växande globala utmaningar kring säkerhet och utveckling i en föränderlig tid. Sverige ska aktivt bidra till att försvara, anpassa och stärka denna världsordning. Detta är också av betydelse för vår nationella säkerhet. Sex områden är prioriterade.

Normer och folkrätt: Att upprätthålla och främja respekt för mänskliga rättigheter, rättsstatsprinciper och demokrati är av avgörande betydelse för Sverige. Vi slår vakt om den europeiska säkerhetsordningen och om folkrätten, med FN-stadgan som kärna. Ett undergrävande av dessa normer, regler och åtaganden inverkar negativt på vår säkerhet. Det ligger i vårt intresse att grava överträdelser får tydliga konsekvenser, t ex genom fredsframtvängande insatser under FN-stadgans kapitel VII eller genom lagföring i den internationella brottmålsdomstolen.

Handel: Långsiktig säkerhet förutsätter en god ekonomisk utveckling. En sådan är i hög grad beroende av handel med omvärlden, särskilt för ett land som Sverige vars export motsvarar cirka femtio procent av BNP. Ett ömsesidigt ekonomiskt beroende borgar också för långsiktig säkerhet. Historien visar vilka risker som en ond cirkel av protektionistiska och isolacionistiska åtgärder kan medföra även för internationell fred och säkerhet. Det är ett starkt svenskt intresse att EU driver en frihandelspolitisk agenda. Världshandelsorganisationen WTO utgör grunden för internationellt samarbete på handelsområdet.

Klimat: Den största långsiktiga utmaningen för mänskligheten är klimatförändringen. Den har direkta och snabbt växande säkerhetspolitiska följder. Parisavtalet 2015 var ett viktigt steg för att börja hejda den globala uppvärmningen. Sverige bör fortsätta att vara ett föregångsland vad gäller minskade fossila utsläpp och driva en stark klimatdiplomati som bygger effektiva allianser.

Utvecklingsarbete: Sverige tillhör de länder som ger mest bistånd i förhållande till sin BNP. Vi är världsledande inom humanitärt bistånd som mildrar effekter av krig, konflikter och kriser. Sverige gör också viktiga insatser för att undanröja bakomliggande orsaker till konflikter. Sverige har ambitionen att öka andelen av biståndet som går till sviktande stater och till skydd av mänskliga rättigheter och demokratiska institutioner.

Civilt och militärt fredsfrämjande: Det ligger i Sveriges intresse att vara en trovärdig och solidarisk partner i internationella insatser samt att solidariskt bidra till internationella fredsfrämjande och stabiliserande insatser, i första hand inom FN och EU. Sverige vill vara en av världens främsta bidragsgivare till civila krishanteringsinsatser.

Agenda 2030: De globala målen för hållbar utveckling är säkerhetshöjande och förebyggande genom att de skapar förutsättningar för utveckling i fredliga och demokratiska samhällen. Vårt land ska föregå med gott exempel för målens genomförande och ska även spela en ledande roll i det internationella genomförandet.

Hot mot vår säkerhet och åtgärder för att möta dem

Sveriges säkerhet, och därmed våra nationella intressen, påverkas i dag av ett stort antal faktorer. Det rör sig både om nya och mer traditionella hot, om omedelbara såväl som långsiktiga risker. Att noga studera dessa faktorer och att stärka våra möjligheter att förebygga, ge förvarning om, motstå och hantera de utmaningar de medför är en viktig del i säkerhetsarbetet. Utan att göra anspråk på att vara uttömmande analyseras i det följande ett antal primära hot som på kort och lång sikt utmanar förmågan att skydda vår befolkning och vårt land. Beskrivningen av varje sådant hot följs av ett antal åtgärder för att stärka vår beredskap.

Militära hot

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa och i vårt närområde har försämrats. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.

Militära medel, eller hot om dessas användning, är verktyg som en stat eller annan aktör kan använda i förening med påverkanskampanjer och informationskrigföring, cyberrelaterade hot mot totalförsvaret och vissa former av sabotage och terrorism. Flera av hoten kan kombineras i det som ibland kallas hybridkrigföring eller icke-linjär krigföring.

Åtgärder

Målet för det svenska militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Vidare ska det militära försvaret förebygga och hantera konflikter och krig. Sveriges handlingsfrihet ska skyddas vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs ska Sverige försvaras mot incidenter och väpnat angrepp. Det militära försvaret ska även skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Hot mot fred och säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians men Sverige ska fortsätta att fördjupa sina bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar liksom Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige behöver därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Den försämrade säkerhetspolitiska situationen ställer ökade krav på svensk försvarsförmåga. Det handlar i första hand om att öka krigsförbandens operativa förmåga och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

Ytterst ska det militära försvaret kunna möta ett väpnat angrepp. Tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel skapar försvaret en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.

Målet för det civila försvaret är att vid krigsfara och krig värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

En modern och sammanhållen totalförsvarsplanering behöver komma till stånd. Berörda myndigheters planering för höjd beredskap – och ytterst även för krig – ska återupptas, utifrån regeringens planeringsanvisningar. En fortsatt utveckling av krisberedskapen och en återuppbyggnad av det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. Detsamma gäller utvecklingen av statliga myndigheters förmåga att samordna, prioritera och fördela resurser på central och regional nivå.

En god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning såväl för den svenska försvarsförmågan som för möjligheterna för Sverige att föra en självständig och aktiv säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik. Detsamma gäller för kartläggning av yttre hot mot landet, exempelvis terrorism och cyberrelaterade hot. Försvarsunderrättelseförmågan ska möjliggöra tillräckligt hög beredskap för att kunna ge nödvändig förvarning.

Det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Påverkanskampanjer har blivit allt mer sofistikerade, kan

användas såväl i fredstid som i krig och berör flera svenska myndigheters ansvar och roller. Svenska myndigheter ska kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer.

Det är ett väsentligt säkerhetsintresse för vårt land att självt ha militära förmågor avseende stridsflyg och på undervattensområdet. Det är betydelsefullt för svensk försvarsförmåga att dessa väsentliga säkerhetsintressen, och därmed förknippade industriella och tekniska kompetenser, bibehålls och utvecklas på ett sätt som är rationellt i förhållande till kraven på krigsduglighet och god hushållning med statens resurser.

Sverige ska fortsätta sitt aktiva engagemang och deltagande i internationella insatser, såväl civila som militära. Det kan ske inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Där bidrar vi till ökad säkerhet, konfliktförebyggande och skapar förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling. Deltagandet i insatser är ett sätt att visa solidaritet och fördjupa samarbetet med länder och organisationer som är viktiga för säkerheten i vårt närområde.

Informations- och cybersäkerhet, digitala risker

Digitaliseringen påverkar alla delar av vårt samhälle. Mer än en tredjedel av produktionsökningen under senare år kan hänföras till denna.

Samtidigt som digitaliseringens fördelar välkomnas står det klart att de risker och hot som den är förknippad med är några av våra mest komplexa säkerhetsutmaningar. Några exempel

på sådana utmaningar är antagonistiska hot såsom informationsoperationer och elektroniska angrepp mot skyddsvärda informations- och kommunikationssystem, t. ex. i form av dataintrång, sabotage eller spionage, exempelvis mot totalförsvarets verksamhet. It-angrepp för att bedöma, påverka eller störa samhällsviktiga funktioner som ett förstadium till en väpnad konflikt hör också hit. It-angrepp riskerar också att otillbörligt påverka utgången av demokratiska val.

Det sker en ständigt växande hantering av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system och även i industriella och andra styrsystem. Sociala medier, ”big data”, molntjänster, artificiell intelligens och vad som börjat benämnas sakernas internet är andra områden där stora datamängder hanteras. Omfattningen ökar i alla delar av samhället. När det uppstår brister i hanteringen av information, och i synnerhet i dess säkerhet, riskerar detta att få omfattande konsekvenser både för samhället i stort och för enskilda invånares integritet. Tilliten till digitaliseringen kan äventyras.

I stort sett hela vårt samhälle är i dag beroende av fungerande it-system. Det gäller allt från livsmedelsförsörjning, transporter och energiförsörjning till sjukvård, räddningsinsatser och polisiära eller militära insatser.

It-tjänster i moderna verksamheter är ofta komplexa och utspridda. Det gäller såväl fysiskt och organisatoriskt som nationellt och globalt. Informationen om oss själva, och om våra tekniska lösningar, blir i allt högre grad allmänt tillgängliga. Detta med-

för att hot blir svårare att upptäcka, att riskerna blir mer svårbedömda och att beroenden blir svårare att överskåda.

Åtgärder

Målet för vår it-politik är att Sverige ska vara bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. En strategi för den samlade digitaliseringspolitiken är under utarbetande. Där ingår att hantera den sårbarhet som ofrånkomligen följer av digitaliseringen. It-system med hög driftsäkerhet och starkt skydd mot externa attacker är av mycket stor vikt för säkerheten i samhället och för möjligheterna att hantera olika krisförlopp. En god informations- och cybersäkerhet utmärks av att samtliga aktörer känner tillit till information och dess hantering på alla nivåer i samhället. Bästa möjliga förutsättningar ska skapas för alla att ta del av, ha ansvar för och känna tillit till det digitala samhället.

För att bemästra utmaningarna inom informations- och cybersäkerhetsområdet är det viktigt att fortlöpande arbeta för att minska sårbarheter. Detta är en uppgift för alla aktörer i samhället. Förmågan att förebygga, identifiera och hantera it-incidenter och antagonistiska attacker behöver därtill förbättras inom alla samhällsviktiga funktioner. De mest skyddsvärda verksamheterna ska dessutom svara upp mot de krav som ställs i säkerhetsskyddslagstiftningen. Arbetet med att minska sårbarheter tar sin grund i verksamhetens risk- och sårbarhetsanalys och/eller säkerhetsanalys. En förutsättning för arbetet är en utvecklad samordning och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, för att identifiera



vad som ska skyddas och vilka ytterligare säkerhetsåtgärder som behöver sättas in. Här kommer genomförandet av EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) att spela stor roll. Därtill är en robust cyberförsvarsförmåga en viktig del av vår samlade ansats att stå emot riktade angrepp och försök till påverkan.

En nationell strategi för informations- och cybersäkerhet som bl. a. bygger på NIS-direktivet håller på att tas fram. Syftet är att skapa nödvändiga förutsättningar för kapacitetsutveckling, effektiv samverkan och arbete mot en gemensam målbild för att skydda det öppna samhället mot de sårbarheter

som följer i digitaliseringens spår. Förslaget till ny säkerhetsskyddslag svarar mot de förändrade kraven på säkerhetsskyddet, bl. a. när det gäller utveckling på it-området, en ökad internationell samverkan och en ökad sårbarhet i samhällsviktiga funktioner.

De utmaningar som Sverige står inför delas med flertalet andra länder. Internationellt samarbete på cyberområdet, inte minst inom EU-kretsen, är en viktig del av den svenska förmågan att främja säkerheten. Därtill bör arbetet med de globala dimensionerna av informations- och cybersäkerhetsfrågorna intensifieras.

Terrorism och våldsbejakande extremism

Terrorism och våldsbejakande extremism hotar internationell fred och säkerhet, vår nationella säkerhet och våra grundläggande värden och fri- och rättigheter. Våldsbejakande extremism och terrorism skapar även oro i samhället vilket bidrar till polarisering, utanförskap och hårdare debattklimat.

Varje år begås ett stort antal terroristattentat i världen. På senare år har islamistiska våldsbejakande extremistiska rörelser hotat säkerhet och utveckling i allt fler länder, ofta sådana som präglas av konflikt och svaga statsbildningar. De flesta terroristattentaten genomförs utanför Europas



gränser, men under de senaste åren har både Sverige och flera länder i vår närhet drabbats. Framtida attentat mot Sverige och våra grannländer kan inte uteslutas.

Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre identifierade grupper: högerextremism, islamistisk extremism och vänsterextremism. De olika extremistgruppernas aktiviteter underminerar, utmanar och hotar demokratin på olika sätt. Vårt samhälle ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och för demokratin grundläggande värden. Människor ska kunna röra sig fritt, delta i sammankomster, uttrycka sina åsikter och bära religiösa symboler, utan rädsla för att utsättas för hot eller våld. Denna öppenhet, respekt och frihet ska inte terrorister få möjlighet att inskränka.

Åtgärder

Terrorism är en extrem form av våldsbejakande extremism. För att förebygga och motverka terrorism måste arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism gå hand i hand med säkerhetshöjande åtgärder och skärpt lagstiftning. Detta gäller såväl internationellt som på hemmaplan. Den svenska strategin mot terrorism är utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete på detta område, både nationellt och internationellt.

Målet för all terrorismbekämpning är att undvika att terroristattentat genomförs. Arbetet med att bekämpa terrorism delas in i tre områden – förebygga, förhindra och försvåra. I det förebyggande arbetet måste hela samhället arbeta mot terrorismens grundorsaker, motverka dess driv- och

dragningskrafter och fånga upp individer i riskzonen för att minska basen för rekrytering till terrorism. Samtidigt måste samhället bli mer motståndskraftigt mot radikaliseringskraft till våldsbejakande extremism. De förebyggande åtgärderna syftar till att myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund ska bidra samordnat och effektivt i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Genom att främja demokrati, jämställdhet, tolerans och delaktighet kan vi stärka vår kraft att stå emot de som vill utnyttja och underblåsa intolerans, diskriminering och utanförskap. En grundläggande förutsättning för all terrorismbekämpning är att mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer respekteras. Det gäller även skyddet för den personliga integriteten.

Förebyggande åtgärder för att minska våldsbejakande radikaliseringskraft och rekrytering till terroristgrupper är oundgängliga, men ofta mer långsiktiga. Samtidigt är mer kontrollerande och repressiva åtgärder nödvändiga för att avvärja akuta terroristhot. En effektiv terrorismbekämpning kräver därför både förebyggande och repressiva åtgärder som kompletterar varandra.

Utöver arbetet med att på olika nivåer utveckla förmågan att förebygga, förhindra och försvåra terroristattentat, måste det även finnas beredskap för att hantera situationen om sådana attentat inträffar. I detta ligger såväl förmågan att snabbt och effektivt ingripa mot och avbryta ett pågående terroristattentat som att begränsa samhällskonsekvenserna av ett sådant. I fokus för denna förmåga står välutvecklade rutiner för myndighets-

samverkan vid krishantering och kriskommunikation. Även sjukvårdens funktionalitet måste vara säkerställd. Även samarbete med länder i vår närhet för att säkra tillgång till kritisk utrustning är betydelsefullt.

Arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism kräver en förstärkt och fördjupad samverkan över nationsgränserna. Sverige ska verka både inom EU och inom FN för att få till stånd en samlad global ansats för effektivare åtgärder mot terrorism och extremism.

Insatser för att lösa och förebygga konflikter och skapa förutsättningar för hållbar utveckling med demokrati och fungerande rättsstat är särskilt viktiga i det internationella samarbetet. FN:s insatser skulle i detta avseende behöva förstärkas och utvecklas vad avser förebyggande av väpnade konflikter, konfliktlösning, och fredsbyggande.

Organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet är ett hot mot det demokratiska samhället. I Sverige har denna brottslighet utvecklats till att omfatta grövre och mer organiserade inslag, ibland med kopplingar till internationell kriminalitet av stor omfattning. Den kan omfatta handel med människor, vapen eller droger. Hos vissa nätverk finns både avsikt och förmåga att skada och störa grundläggande demokratiska processer. Det kan gälla att hindra verkställandet av politiska beslut eller att söka strypa den fria debatten. Kriminella nätverks förmåga till våld och otillåten påverkan, liksom de stora penningsummor som kriminella personer tillskansar sig, kan i förlängningen leda till maktförskjutningar

som påverkar samhället och dess demokratiska strukturer.

Att vapen i ökande omfattning används på offentliga platser och i kriminella konflikter leder till ökad rädsla och otrygghet bland personer som vistas eller bor på platser där sådana våldsbrott äger rum. Upprepade våldsbrott där skjutvapen eller explosiva varor används riskerar att minska förtroendet för rättsväsendet och även tilltron till samhället som helhet.

Åtgärder

Sverige ska vara ett tryggt land att leva i för alla och det ska gälla i alla områden. För detta krävs riktade åtgärder, inte bara mot den pågående brottsligheten i prioriterade bostadsområden, utan också mot brottslighetens orsaker. Det förebyggande arbetet kräver att kommuner, kommunala förvaltningar, länsstyrelser, skolor, näringsliv, frivilligorganisationer och ideella föreningar samverkar med varandra och med statliga myndigheter.

Utmaningarna i de särskilt utsatta områden som oftare än andra upplever skjutningar och kriminella nätverk är sådana att de kräver extra uthålliga insatser från olika samhällsaktörer. En central del här är förebyggande insatser i tidig ålder, en ökad polisiär närvaro och ett intensifierat arbete för att motverka förekomsten av illegala vapen och explosiva varor.

För att komma till rätta med problemet med kriminella grupperingar i Sverige och den brottslighet som nätverken ägnar sig åt krävs samverkan mellan många olika aktörer. En

samlad insats för att bekämpa denna brottslighet och dess nätverk genomförs nu. Denna inkluderar utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och ett uppdrag till tolv myndigheter att arbeta tillsammans mot organiserad brottslighet i utsatta områden. Till detta kommer förbättrade straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet och åtgärder för att förbättra ordning och säkerhet i domstolar.

Därtill kommer Polismyndigheten att stärka arbetet med illegala vapen och explosiva varor i landet. Effektiva arbetsmetoder ska spridas och statistik skapas över i vilken utsträckning våldsbrott som utförs med skjutvapen eller explosiva varor förekommer. Arbetet mot organiserad brottslighet kräver en förstärkt och fördjupad samverkan över nationsgränserna.

Hot mot energiförsörjning

Det moderna samhället är starkt beroende av en väl fungerande energiförsörjning. Störningar och avbrott i försörjningen av el, bränsle, gas och värme kan leda till allvarliga konsekvenser, såväl för människors liv och hälsa som för samhällets funktionalitet. Energiförsörjningen kan påverkas av en rad faktorer, på kort och lång sikt – väderförhållanden, olyckor, tekniska fel, ändrade marknadsmässiga förutsättningar, politiska beslut, klimatförändringar eller direkta attacker.

Vårt samhälle bygger på integrerade system av vital infrastruktur, viket ger komplexa utmaningar i flera led. Elförsörjningen är en central komponent i samhället och störningar kan

snabbt få konsekvenser inom andra verksamheter, såsom informations- och kommunikationsteknologi samt transportsystemet.

Robusta försörjningssystem för energi med en god förmåga att hantera eventuella störningar som kan uppstå, bidrar till att verksamheter inom bland annat livsmedelsförsörjning, informationsteknologi, telefoni, radio och tv kan fungera. Beroendet är i de flesta fall ömsesidigt, då störningar i dessa verksamheter kan påverka energiförsörjningen.

Åtgärder

Grunden för en hög försörjningstrygghet är ett robust energisystem som bygger på en diversifierad energimix, säkra och diversifierade transporter och väl fungerande energimarknader. Minskat beroende av fossila bränslen förbättrar försörjningstryggheten. Utöver åtgärder som stärker försörjningstryggheten krävs det även beredskapsåtgärder för att hantera befarade eller redan inträffade störningar.

Inom energiförsörjningen finns fungerande samarbeten på nordisk, europeisk och global nivå. Genom elförbindelser till grannländerna skapas t. ex. goda möjligheter att balansera tillfälliga nationella under- och överskott av el. Detta medför en högre robusthet och trygghet.

Förmågan att snabbt återställa elförsörjningen är av stor betydelse. Ett robust energisystem behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på sam-

hället, men också för att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap.

Inom elsektorn finns funktionskrav som innebär att oplanerade avbrott i överföringen av el inte får överstiga tjugofyra timmar, om händelsen ligger inom elnätsföretagens kontrollansvar. Samhällsviktiga elanvändare behöver kunskap och förbereda sin hantering av avbrott för att lindra effekterna.

Sveriges säkerhet påverkas även av andra länders energisituation. En väl fungerande och välintegrerad marknad för energi är väsentligt inom EU. Det är viktigt även för Sverige att medlemsstaterna liksom länderna i EU:s grannskap minskar ensidiga beroenden av tredje land, t.ex. genom energieffektivisering och övergång till förnybara energikällor.

Hot mot transporter och infrastruktur

Hot och risker som gäller transporter och dessas infrastruktur kan orsaka störningar och bortfall som påverkar resenärer, näringsliv och allmänhet. Om kritisk infrastruktur och tillhörande informations- och kommunikationssystem skadas kan detta få allvarliga konsekvenser för hela samhällets funktionalitet.

Några särskilda hot och risker är störningar och bortfall av resurser som drivmedel, elförsörjning, fordonsförsörjning och it/telekommunikationer; störningar i och bortfall av viktiga stödsystem, exempelvis informations- och kommunikationssystem och kontrollcentraler; stora olyckor och olyckor med farligt gods; antagonistiska hot i form av sabotage och attacker mot vital infrastruktur, noder eller andra anläggningar.

Det finns flera utmaningar inom transportområdet som behöver hanteras i syfte att förebygga, och att säkerställa beredskapen och förmågan att hantera, eventuella händelser. Den övergripande samordningen och styrningen av verksamheter inom transportområdet är komplicerad utifrån ett beredskapsperspektiv, eftersom det utöver flera myndigheter finns många privata aktörer och statliga bolag som också har viktiga uppgifter.

Den ökande trafiken inom olika transportområden innebär att riskerna för mer omfattande konsekvenser av kända hot, risker och utmaningar ökar. Större händelser och omfattande störningar som påverkar vital infrastruktur och samhällsviktiga transporter kan även medföra konsekvenser för andra samhällsviktiga områden.



Åtgärder

Det övergripande målet inom transportområdet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Goda och tillförlitliga transportsystem och transporter för handel och resor mellan länder och inom Sverige är en grundförutsättning för att dagens globaliserade samhälle ska fungera.

Robusthet och utbytbarhet avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter måste säkerställas. Det gäller inte minst transportområdets betydelse för vår livsmedelsförsörjning, vars funktionalitet är av vital betydelse för samhället.

Förmågan att hantera situationer där hot och risker realiserats bör förbättras. Det kan ske bl. a. genom åtgärder som ger bättre skalskydd av vitala delar av transportinfrastrukturen. Det är också angeläget med fortsatta insatser för att åstadkomma ökad säkerhet i informations- och kommunikationssystem. Möjligheten att förbättra redundansen och att kunna använda ersättningsystem bör ses över.

På myndighetsnivå behöver arbetet med att analysera, planera och öva för olika händelser vidareutvecklas, från olyckor till eventuella omvärldshändelser som föranleder höjd beredskap. Frågor om hot, risker och utmaningar bör i tillämpliga delar värderas i processerna för infrastrukturplanering. Samverkan mellan privat och offentlig sektor behöver kartläggas och lämpliga åtgärder vidtas, inte

minst mot bakgrund av återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Det internationella samarbetet avseende beredskaps- och säkerhetsfrågor inom transportområdet är viktigt för förmågan att hantera kriser av olika slag. Sverige ska aktivt delta i olika organisationer och andra fora där man bereder internationella regler för transportområdet (luftfart, sjöfart, väg och järnväg) och gör insatser för att värna global flödessaferhet.

Hälsohot

Smittsamma sjukdomar men också andra typer av biologiska, kemiska och även radionukleära hot, ryms inom begreppet hälsohot. Hoten kan ha formen av bakterier, virus och andra mikroorganismer, men också radioaktiva, kemiska och biologiska vapen. Dessa kan användas oavsiktligt genom bristande hantering, eller avsiktligt genom olika typer av riktade antagonistiska handlingar mot anläggningar eller direkt mot allmänhet. Hot som påverkar människors hälsa kan även ha miljösprung, exempelvis föroreningar av vattendrag vid översvämningar och liknande.

Centralt för hälsohoten är den gränsöverskridande dimensionen samt att den mikrobiologiska världen ständigt förändras. Hotens natur är därför till stora delar oförutsägbara. Globalt resande och internationella transporter ger upphov till ett ökat antal sjukdomar som sprids. Dessa sjukdomar kan anpassa sig till lokala förhållanden och nya hittills helt okända smittor kan dyka upp. Hela sextio procent av befintliga infektionssjukdomar och sjuttiofem

procent av de nya är s.k. zoonoser, dvs. sjukdomar som smittar mellan människor och djur. Människor, djur och miljö är således tätt sammankopplade i kretslopp utan tydliga gränser.

Den ökande antibiotikaresistensen utgör ett hot mot den moderna sjukvården. Med en ökad – ofta okontrollerad – antibiotikaanvändning internationellt har problemen tilltagit. En viktig aspekt är spridningen av antibiotikaresistenta bakterier, framförallt inom sjukvården. Med ökad rörlighet av människor, djur och livsmedel sker en snabbare spridning av antibiotikaresistenta bakterier. Samtidigt har utvecklingen av nya antibiotika minskat.

Utbrott av smittsamma sjukdomar i Sverige – inklusive influensaepidemier – kommer att leda till ökad belastning på hälso- och sjukvården. Krav kan komma att ställas på kapacitet att hantera sjukdomar som kräver tillgång till speciell högisoleringsvård. Om många personer blir sjuka samtidigt kan störningar i andra samhällsfunktioner väntas, med påföljande stora ekonomiska konsekvenser.

Åtgärder

För att säkra en god svensk beredskap mot hälsohoten krävs även i fortsättningen egen förmåga att förebygga, upptäcka och hantera dessa hot och väl fungerande internationella samarbeten, inom EU och globalt. Sverige ska verka för stärkt global förmåga att upptäcka och hantera hälsohot genom implementering av det internationella hälsoreglementet, och det svenska krishanteringssystemet måste fortsätta att leva upp till kraven i reglementet.

I Sverige krävs nödvändiga och övade beredskapsplaner och resurser för hantering av olika typer av hälsohot såsom influensapandemier. Samordnings- och samverkansstrukturer behöver finnas på plats och vara övade. Myndigheternas förmåga att upptäcka farliga ämnen och kunna verka i sådana miljöer behöver övas. Läkemedel måste finnas tillgängliga i tillräckliga mängder för att klara en plötslig kris (exempelvis antivirala läkemedel, antibiotika och vacciner). Sabotageskyddet för livsmedels- och dricksvattenanläggningar behöver vara robust, eftersom just dessa försörjningssystem är extra känsliga för antagonistiska angrepp.

Klimatförändringar och dess effekter

Klimatförändringarna är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten. De hotar redan i dag vissa stater och befolkningars existens. Utan beslutsamma insatser av det internationella samfundet kommer förändringarna på sikt att hota mänsklighetens överlevnad. På inget annat område är behovet av förebyggande större och mer uppenbart.

Klimatförändringarna påverkar säkerheten i Sverige både direkt och indirekt. De internationella följderna kommer att få minst lika stora konsekvenser som de som direkt berör vårt land.

Klimatförändringarna kan öka risken för krig, konflikter och fattigdom. De förvärrar bristen på vatten och föda i redan utsatta regioner. Kombinationen av resursbrist och befolkningstillväxt destabiliserar samhällen och

föder eller förvärrar konflikter. Följden blir ofta att människor tvingas på flykt. Höjda havsnivåer och svåra stormar hotar liv, egendom och infrastruktur i havsnära regioner över hela världen.

Dagens svenska samhälle har byggts upp och anpassats till ett visst klimat. När klimatet förändras får det konsekvenser för många centrala funktioner i samhället. Det gäller bland andra fysisk planering, bebyggelse, kommunikationer och transportinfrastruktur, tekniska försörjningssystem och naturligtvis även areella näringar.

Sveriges klimat har redan blivit varmare och mer nederbördsrikt. Fortsatta förändringar är att vänta, även om den globala medeltemperaturökningen begränsas till under 2 °C. Skyfall och kraftiga regn förväntas öka i intensitet, vilket ökar risken för översvämningar och höga flöden. Detta får effekter för bland annat Mälardalen, Vänern, Göta älvdalen och Göteborg. Översvämningar samt inträngning av saltvatten kan också öka till följd av stigande havsnivåer, särskilt i låglänta kusttrakter i södra Sverige. Skåne är särskilt utsatt för erosion och havsnivåhöjning, men det får effekter även för Mälardalen och Göteborg. I ett hundraårsperspektiv hotar saltvatteninträngning dricksvattenförsörjningen från Mälaren.

Åtgärder

Sverige ska stärka sin ledande roll i det internationella samarbetet för att hejda klimatförändringarna och främja hållbar utveckling utifrån Agenda 2030. Den rollen förstärks

av vår egen nationella politik för minskade utsläpp och för att nå målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Våra bidrag i det internationella utvecklingsarbetet syftar till att minska de globala utsläppen av växthusgaser och att stärka utsatta länders motståndskraft. Sverige ska fortsätta att verka för att klimat och säkerhet ska stå högt på dagordningen inom internationella organisationer, särskilt i FN och i EU. Genom att stärka samverkan mellan utvecklingsbiståndet och det humanitära biståndet kan riskerna för och konsekvenserna av naturkatastrofer minska. Efter extrema väderhändelser och naturkatastrofer ska det humanitära biståndet användas så effektivt som möjligt och med förebyggande karaktär.

Den svenska inriktningen för samhällets anpassning till ett förändrat klimat är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och tillvarata möjligheter. Det behöver utarbetas en nationell strategi för att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta. Den ska underlätta anpassningen av pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat.

Avslutning

Regeringen har det övergripande ansvaret för Sveriges säkerhet. I det ansvaret ingår att verka för en bred helhetssyn på begreppet säkerhet och att ge säkerhetsfrågorna en god organisatorisk och politisk förankring. Det ligger samtidigt ett betydande värde i att ha ett fortsatt brett samförstånd i riksdagen som främjar långsiktighet och kontinuitet i arbetet för Sveriges nationella säkerhet.

De senaste tio åren har flera förändringar gjorts för att stärka samhällets krisberedskap och förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser. Hit hör inrättandet av en krisorganisation i Regeringskansliet och en förstärkt kris- och konsulär organisation i utrikesförvaltningen samt etablerandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Sedan 2014 finns i regeringen en inrikesminister med ett utpekat ansvar för samhällets krisberedskap, civilt försvar och bekämpning av terrorism. En särskild strategi mot terrorism har antagits och en informations- och cybersäkerhetsstrategi förbereds. Även mot antibiotikaresistens har en särskild strategi beslutats.

Det finns ett brett stöd i Sveriges riksdag för den försvarspolitiska inriktningen av Sveriges försvar 2016–2020. Arbetet med en sammanhållen planering för totalförsvaret, såväl det militära som det civila, har påbörjats. Utrikespolitiken och diplomatin utgör centrala instrument för samverkan och för att förhindra och förebygga kris och konflikt. Arbetet med fred, säkerhet och utveckling kräver ett samordnat och samstämt arbetssätt. Här

spelar regeringens politik för global utveckling (PGU) en central roll.

Erfarenheterna från händelser som inträffat i Sverige har visat betydelsen av att berörda aktörer samverkar med varandra för att säkerställa en god samordning och ett effektivt resursutnyttjande. Erfarenheterna har även visat att aktörerna behöver agera proaktivt och vara beredda att vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer där informationsbrist råder. Övning och utbildning stärker förmågan att samlat hantera kriser, underlättar samverkan i en verklig kris och bidrar till viktiga erfarenheter. För att stärka samhället måste även en fortsatt långsiktig kunskapsuppbyggnad, forskning och teknikutveckling säkerställas.

Förutsättningarna för säkerhetsarbetet i Sverige förändras snabbt. De interna och externa hoten är föränderliga och mer komplexa än tidigare. Vårt land ställs därför ständigt inför nya utmaningar där arbetet med att förbättra säkerheten måste utvecklas kontinuerligt. Regeringen kommer att genomföra en översyn om vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.

Svenskt näringsliv arbetar idag globalt och är beroende av en internationell marknad för kompetensförsörjning, teknikutveckling och tillväxt. Utöver det arbete som redan sker avseende väsentliga säkerhetsintressen inom försvarsområdet, finns samtidigt anledning att överväga hur

näringslivets säkerhetsknyddarbete avseende samhällskritisk teknologi och verksamhet som är av strategiskt intresse för Sverige bäst kan utföras.

I denna nationella säkerhetsstrategi beskrivs målen för vår säkerhet och de intressen som är stommen i arbetet med Sveriges nationella säkerhet. Säkerhetsstrategin omfattar olika aspekter inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor. Privat-offentlig samverkan är av särskild vikt. För regeringens del gäller att alla departement ska utgå från strategin i beredandet av relevanta initiativ inom deras respektive ansvarsområden.

Genomförande av denna strategi, liksom det bredare arbetet att förbereda Sverige för kris och krig, är ett gemensamt ansvar för det svenska samhället. Aktivt deltagande från centrala, regionala och lokala myndigheter, samt från enskilda individer, näringsliv och civilsamhälle, är av avgörande betydelse för att detta ska lyckas.

För uppföljningen av strategin kommer regeringens säkerhetspolitiska råd att ha ett särskilt ansvar. Rådet är inget beslutsorgan, men det är ett lämpligt forum för löpande avstämningar av hur strategin tillämpas.

Avsikten är att genomföra en översyn av denna nationella säkerhetsstrategi vart femte år. Även vid dessa översyner är det ett värde om ett brett samförstånd i riksdagen kan uppnås.





Statsrådsberedningen
103 33 Stockholm
www.regeringen.se