



Försvarsmaktens inriktning för maritim säkerhet och totalförsvarsförmåga i sjödomänen

1. Inledning

Föreliggande dokument utgör Försvarsmaktens inriktning för maritim säkerhet och totalförsvarsförmåga i sjödomänen¹. Inriktningen utgör en referenspunkt för Försvarsmaktens samtliga ledningsnivåer och funktioner, i verksamhetens arbeten inom maritim säkerhet och utveckling av totalförsvaret i sjödomänen.

Försvarsmakten har definierat maritim säkerhet utgående från det internationella begreppet *Maritime Security* som; *ett tillstånd där statens rådgighet och handlingsfrihet till sjöss säkerställs över tid, genom att internationell rätt och nationell lag upprätthålls, frihet till sjöfart garanteras och befolkningen, infrastruktur, transporter, miljö och maritima tillgångar skyddas.*

Inriktningen omfattar fem huvudsakliga fokusområden, vilka framgår av kapitel 5 i föreliggande dokument: (1) koncept maritim säkerhet, (2) ledning och koordinering, (3) organisation och resurser inom totalförsvaret, (4) internationellt samarbete, (5) juridik.

1.1. Syfte

Försvarsmaktens inriktning och dess genomförande ska leda till ett önskat läge för Försvarsmakten och övriga totalförsvaret till år 2030, i vissa delar till senast år 2035. Inriktningen har som syfte att:

- stödja Försvarsmaktens förmågeframdrivning² respektive förmågeutveckling³ i sjödomänen och att nå målet för det militära försvaret,
- bidra till att nå det övergripande målet för totalförsvaret och till en samordnad planering inom totalförsvaret, särskilt avseende sjödomänen,
- stödja Sveriges säkerhetspolitiska målsättningar⁴ och Natos kärnuppgifter⁵,
- bidra till implementeringen av EU:s sjöfartsskyddsstrategi⁶,
- bidra till upprätthållandet av FN:s målsättningar till sjöss⁷.

¹ Sjödomänen är en av de fem domäner som Försvarsmakten i doktrinsammanhang delar in den fysiska miljön i.

² *Förmågeframdrivning* genomförs för att realisera den finansierade och beslutade försvarsförmågan.

³ *Förmågeutveckling* syftar till att förbättra en befintlig förmåga, fylla en identifierad förmågebrist eller att möta framtida hot eller möjligheter.

⁴ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, Skr. 2023/24:163.

⁵ (1) avskräckning och försvar, 2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt 3) säkerhetssamarbete.

⁶ Council of the European Union, *Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan*, 14280/23, Brussels, 24 October 2023.

⁷ Särskilt inom områdena internationell rätt och säkerhet (UNCLOS) samt sjöfartens säkerhet och miljöstandarder (IMO).



1.2. Målbild

Försvarsmakten konstaterar att det finns ett flertal styrande eller vägledande dokument som på en övergripande nivå tydliggör politisk målbild för nationell säkerhet, militärt respektive civilt försvar samt för totalförsvaret. I Sverige saknas dock en nedbruten politisk målbild för maritim säkerhet, likt vad som finns hos flertalet allierade kustnationer. I avsaknad av en sådan målbild, eller vision, har Försvarsmakten definierat myndighetens målbild enligt nedan.

Försvarsmaktens målbild med maritim säkerhet, inom ramen för totalförsvaret, är att genom samverkan och resursoptimering mellan totalförsvarets aktörer och våra allierade – **säkerställa handlingsfrihet och säkerhet till sjöss, genom att etablera och upprätthålla kontroll inom Sveriges eller angränsande staters havsområden och hamnar samt på eller över fritt hav** – så att nationella och allierades säkerhetsintressen omhändertas över tid.

2. Bakgrund och problembild

Havens betydelse för nationers säkerhet, frihet, oberoende och välbefinnande är väsentliga. Den som behärskar och kontrollerar sina omgivande havsområden kan använda havet som transportväg för handel och för att utvinna dess tillgångar, men även för militära förstärkningar och att skapa en skyddsbuffert mot eventuella angripare. Genom svenska havsområden flödar omfattande sjötransporter av avgörande betydelse för både det svenska samhället och för allierade. Den som behärskar havet och flödena omkring Sverige, behärskar således Sverige.

Sedan Sverige blev allierad i Nato börjar försvaret vid Natos yttre gräns, vilket innebär att Sverige har ett ansvar för säkerheten även utanför eget territorium och havsområden. Nato anger maritim säkerhet som avgörande för fred och välbefinnande, där sjöförbindelserna till och i Östersjöområdet är av mycket stor betydelse för Natos förstärkningsoperationer.⁸ Som allierad förändras även Försvarsmaktens uppgift i sjödomänen från skydd av den svenska kusten till sjökontroll⁹. Sjödomänen har dessutom egenskaper som gör den särskilt central i multidomänoperationer (MDO¹⁰). Exempelvis kan enheter till sjöss upprätthålla närvaro över tid, verka över stora geografiska områden, bära både sensorer och verkanssystem. Samtidigt utgör haven kritiska transportleder för handel, energi och militära förstärkningar. I praktiken innebär detta att kontroll av sjödomänen,

⁸ North Atlantic Treaty Organization, *Revised Alliance Maritime Strategy*, SHAPE, Belgium, July 2025.

⁹ Sjökontroll, eller kontroll till sjöss, innebär att i ett begränsat havsområde och under en begränsad tid säkerställa egen handlingsfrihet och samtidigt förneka andra samma möjlighet. Sjökontroll innefattar kontroll på och under ytan inom ett område, samt kontroll av luftrummet ovanför detta område.

¹⁰ MDO utgör den militära delen av Natos allomfattande ansats, där militära, diplomatiska, ekonomiska och informationsmässiga instrument riktas mot gemensamma mål. Målet med multidomänoperationer är att skapa konvergerande effekter i fysiska, kognitiva och virtuella dimensionerna – vilket görs genom orkestrering av militära aktiviteter i de fem domänerna, synkroniserade med icke-militära aktiviteter.



inklusive där havet möter land, är en förutsättning för operationer även i andra domäner.

Den kraftigt försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen det senaste decenniet har på olika sätt påvisat såväl faktiska som potentiella sårbarheter i bland annat de logistiska flödena till sjöss och installationer på havsbotten. Med hänsyn till rådande säkerhetspolitiska läge och Sveriges åtaganden som allierad, bedömer Försvarsmakten att en ökad statlig närvaro till sjöss samt förmåga att etablera och upprätthålla maritim säkerhet är en nödvändighet. Försvarsmaktens och övriga totalförsvarets samlade förmåga har emellertid kraftigt minskat i detta avseende sedan slutet av kalla kriget, samtidigt som handelssjöfarten och viktiga samhällsfunktioner till sjöss är utsatta för en högre och mer komplex hotbild än tidigare. Svenska resurser inom sjödomänen är dessutom begränsade till antal och i förmåga, men även fördelade mellan flertalet aktörer inom totalförsvaret – där aktörerna i stor utsträckning är beroende av varandra för att kunna lösa givna uppgifter.

Ovan förhållanden understryker bland annat vikten av samordnad totalförsvars- respektive transportplanering, men även av att handelsflottan¹¹ bör ses som en del av Sveriges försörjningsberedskap. Mot ovan bakgrund finns även behov av att utveckla såväl koncept och förmågor som samordningen av maritim säkerhet inom ramen för totalförsvaret, inkluderat näringslivet och handelssjöfarten.

2.1. Säkerhetspolitiskt läge och hotbild

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet, osäkerhet och allvarliga utmaningar. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har skapat den allvarligaste säkerhetspolitiska krisen i Europa sedan andra världskriget. Det råder en systemkonflikt mellan väst och Ryssland. Stormaktskonkurrensen mellan USA och Kina blir allt tydligare. Gamla och nya konflikter eskalerar med omfattande regionala och globala implikationer som följd. Inte minst är detta tydligt i Mellanöstern.

Hotet från ett väpnat angrepp enskilt riktat mot Sverige har minskat till följd av Natos försvarsgarantier. Svenskt territorium och havsområden är dock fortsatt av stor militärstrategisk betydelse vid en militär konfrontation med Ryssland, givet det geografiska läget.¹² Ur Natos perspektiv betraktas Sverige som ett bakre område, snarare än en frontstat. Sveriges territorium och havsområden kan därmed bli ett viktigt baseringsområde för gruppering, försörjning och transporter av allierade förband.

¹¹ Det finns idag inte mer än ett hundratal svenskflaggade, det vill säga svenskeregistrerade, större handelsfartyg.

¹² Områden som Nordkalotten, Västkusten, Gotland, Östersjön och Östersjöinloppen har fortsatt strategisk betydelse. Arktis betydelse ökar i säkerhetspolitiskt hänseende. Inte minst är området av betydelse för Rysslands strategiska kärnvapenförmåga. Det närmare samarbetet mellan Ryssland och Kina har också föranlett att Ryssland i allt högre grad medger för Kina att verka i Arktis.



Den ryska statsledningen har möjlighet att koncentrera stridskrafter i Sveriges närområde även i ett kort tidsperspektiv, men samtidigt är förutsättningarna att genomföra allsidigt sammansatta och kvalificerade militära insatser starkt begränsade så länge Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina pågår. Förutsättningarna för en överraskande större militär insats i vårt närområde är därmed små i närtid. Däremot är det möjligt att den ryska ledningen skulle kunna genomföra ett begränsat väpnat angrepp mot något av länderna i Östersjöområdet.

Sverige och svenska intressen hotas utöver risken för konflikt och väpnat angrepp även av såväl terrorism som hybridhot, exempelvis i Östersjöområdet där hotbilden präglas av statliga eller statligt knutna aktörer och hybridaktiviteter. Hot mot den maritima säkerheten kan därmed uppstå redan i gråzonen mellan fred och väpnad konflikt. Rätten till fri sjöfart kan då utmanas genom störningar, sabotage, militära maktdemonstrationer och andra påverkansåtgärder.

Rysslands agerande medför omfattande händelser i Nordsjön, Västerhavet och Östersjön. Delar av verksamheten sker dolt utan tydlig avsändare, alternativt förnekbart. Mot bakgrund av Rysslands beroende av handel samt försörjning av Kaliningradexklaven bedöms dess strävan vara att undvika så kraftig reaktion från västvärlden att Rysslands sjöförbindelser bryts. Ryssland har, eller kan komma att, genomföra exempelvis: upprepade kränkningar av Natomedlemmars territoriella integritet såväl under som på och över ytan, provokativa övningar där stora styrkor övar nära territorialgränsen till nationer allierade i Nato, provokativt beteende mot handels-, fiske- och forskningsfartyg, förnekelsebara sabotage mot kritisk undervattensinfrastruktur, cyberangrepp mot exempelvis system för sjötrafikledning och verksamhet i hamnar eller telekrigföring mot civila fartygs navigationssystem och AIS¹³. Därtill används sjövägarna i närområdet för att kringgå internationella sanktioner avseende handel med strategiska varor, inte minst olja. Något som sker genom användningen av en så kallad "skuggflotta" som består av en stor och brokig samling av ofta ålderstigna och slitna fartyg med oklara ägar- och operatörsförhållanden.

Hotbilden i sjödomänen varierar bland annat utifrån ett geografiskt perspektiv och Försvarsmakten har tidigare konstaterat att antagonistiska hot mot exempelvis undervattensinfrastruktur är störst inom våra maritima zoner samt på och över fritt hav, där verksamheten kan bedrivas med lägre risk.¹⁴ Vidare utgör hot under ytan en stor utmaning eftersom bland annat angrepp, sabotage eller annan åverkan kan utföras dolt och utan tydlig avsändare.

2.2. Rysslands agerande i Östersjön och Arktis: folkrätt och säkerhetspolitik i samverkan

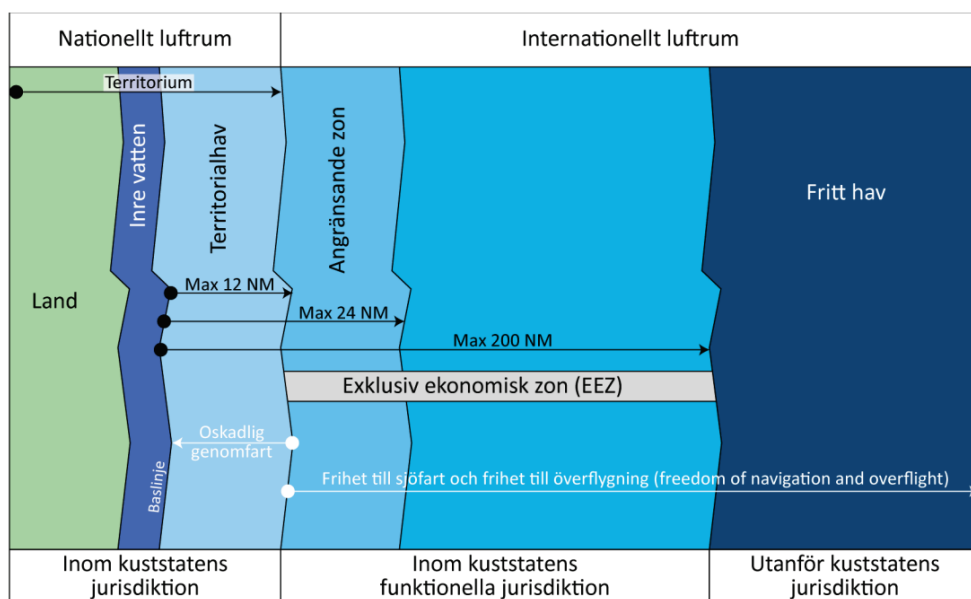
Havsrätten, som är en del av folkrätten, reglerar staters rättigheter och skyldigheter i relation till havet inklusive dess indelning i olika geografiska

¹³ Automatic Identification System.

¹⁴ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens bedömning avseende kritisk undervattensinfrastruktur*, FM2024-1870:3.



områden eller zoner.¹⁵ En grundläggande indelning kan göras mellan å ena sidan statens sjöterritorium (inre vatten och territorialhav) och å andra sidan områden utanför detta (angränsande zon, exklusiv ekonomisk zon och kontinentalsockel) – där kuststaten har varierande grader av jurisdiktion – samt det fria havet.



Figur 1 - Havets indelning enligt UNCLOS.

Rättsområdet baseras historiskt på sedvana och till del även bi- och multilaterala avtal. Idag är havsrätten dominerad av FN:s havsrättskonvention (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS). Enligt UNCLOS är ett av de mål som eftersträvas med konventionen att regleringen av världshaven ska bidra till att stärka fred, säkerhet, samarbete och vänskapliga relationer mellan jordens samtliga nationer. UNCLOS ändamål ska även tolkas i ljuset av FN:s och FN-stadgans syften och mål. Rent generellt är syftet med FN att organisationen ska upprätthålla internationell fred och säkerhet.¹⁶ Därför torde även hot mot den maritima säkerheten kunna falla under kategorin hot mot internationell fred och säkerhet.

Eftersom folkrätten är skapad för stater av stater, drivs och utvecklas den till stor del av nationella intressen. Ibland gynnas en stat mest av att följa överenskomna folkrättsliga reglerna och ibland genom att bryta mot dem. Inom folkrätten pågår en så kallad normförskjutning, vilket innebär att länder som Ryssland aktivt arbetar för att utforma juridiska regler som bättre passar deras egna syften och nationella prioriteringar. För att bättre kunna förstå en motparts agerande behöver därför en analys göras av vad som motiverar och driver motpartens självintresse och därmed dess agerande.

¹⁵ Se lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

¹⁶ I FN-stadgan preciseras dock inte vad som utgör hot mot internationell fred och säkerhet och inte heller hur dessa begrepp ska definieras.



Ryssland är beroende av frihet till sjöfart i stora delar av världshaven, däribland Östersjön och Arktis, samt har starka incitament att följa folkrätten – inte minst UNCLOS och Öresundstraktaten¹⁷. Det är viktigt att förstå den ryska geografiska positionen för att bättre förstå dess agerande. Militärstrategiskt utgör Arktis och Östersjön en sammanhållen geografi, där en konflikt i det ena området kan få omedelbara följdverkningar i det andra. Trots Rysslands storlek har de inga direkta och fullt öppna vattenvägar västerut. Arkhangelsk i norr är istäckt delar av året, Sankt Petersburg i Finska viken är omringat av Nato-stater och i Svarta Havet pågår Ukraina-konflikten där hamnarna Sevastopol och Novorossijsk dessutom ligger innanför Medelhavet. Havsrättsliga principer så som frihet till sjöfart och oskadlig genomfart är därmed grundläggande för Rysslands möjlighet att bedriva sjöfart i områden där samtliga grannstater är allierade i Nato.

Givet Rysslands beroende av import och export genom sjöfart, geografiska läge och förnödenhetsförsörjning av exklaven Kaliningrad, är således ett av deras främsta nationella intressen att hålla sjötrafiken i Östersjön öppen. För att uppnå detta kommer Ryssland använda ett flertal politiska verktyg, däribland juridiken. Om de juridiskt-politiska verktygen inte anses vara tillräckliga, eller om Ryssland på annat sätt skulle känna sig mycket trängda, går det inte att utesluta att Ryssland tillvaratar sina nationella intressen genom andra medel.

Ryssland ser även Arktis som ett viktigt strategiskt område, där havsrätten utgör en viktig del som stöd för Rysslands agerande. Rysslands så kallade skuggflotta, som används för export av rysk olja i strid med sanktioner, rör sig även i Arktis. Vidare ser Ryssland det som strategiskt viktigt att skydda sitt Arktiska territorium och havsområden från västerländsk inblandning. Ryssland försöker nationalisera och därmed begränsa andra staters tillgång till stora delar av de Arktiska havsområdena. Exempelvis har Ryssland länge verkat för att helt nationalisera den så kallade Nordostpassagen, vilken kan komma att öka i betydelse om issmältningen i Arktis fortgår.¹⁸ Med stöd av folkrätten (främst UNCLOS) har olika argument framförts för att legitimera de ryska försöken.¹⁹

Givet att Ryssland har en stark juridisk tradition och lägger stor vikt vid att klä sitt utrikespolitiska agerande i juridiska termer och argument är det viktigt att även länder som Sverige agerar folkrättsligt korrekt i relation till Ryssland. Vidare är det av vikt att Sverige har rättsliga argument som stödjer eget agerande. Trots att Sverige anser att vi agerar inom lagens ramar så behöver nödvändigtvis inte Ryssland hålla med om våra uttolkningar, vilket blir tydligt då Ryssland

¹⁷ Enligt traktaten ska Bälten och Öresund passeras i enlighet med traditionella regler för oskadlig genomfart, med vilket avses att så länge fartyg som ägs av främmande stater, såväl civila som militära, inte betar sig fientligt eller på något sätt som kan uppfattas som hotfullt, sker passagen i enlighet med internationell rätt.

¹⁸ Nordostpassagen går till största del längs med den ryska kustlinjen i Arktis och betjänas av ryska hamnar, isbrytare och lotsar. Det ger Ryssland stort inflytande över rutten och den handel som rör sig där. En utveckling av Nordostpassagen och rysk energi-export skulle generera ökade intäkter för den ryska staten. Ökad användning av Nordostpassagen skulle också minska Rysslands beroende av Östersjön för sin energi-export.

¹⁹ Exempelvis med stöd av artikel 234 om "istäckta vatten", och nationell lagstiftning samt en inrikes juridisk-akademisk diskussion, där bland annat dekret från 1700-talet lyfts fram för att stärka deras juridiska position.



upprepade gånger har kallat Sveriges agerande för sjöröveri.²⁰ Givet att Sverige, från en rysk synvinkel, kränker ett viktigt ryskt nationellt intresse kan detta resultera i ett agerande från rysk sida. Det finns således en risk för att utvecklingen går ”bortom juridiken” och att Ryssland svarar reciprokt på det svenska agerandet.

2.3. Behovet av att skydda sjöfarten och att säkerställa viktiga samhällsfunktioner till sjöss

Sverige, likt övriga kuststater i närområdet, har ett stort beroende av öppna sjövägar för import och export – inte minst för att säkerställa nationell försörjningsberedskap avseende livsmedel, olja, energi och andra sorters insatsvaror. Cirka 90 procent av svensk import och export går via sjöfart och sjöfarten i Östersjön försörjer mer än 100 miljoner människor.²¹ Sverige och länderna i Östersjöområdet är således starkt beroende av fungerande logistik-kedjor till sjöss och avbrott i sjötransporter skulle snabbt påverka viktiga samhällsfunktioner²² såsom transporter, energi- och livsmedelsförsörjning, utrikeshandel, hälso- och sjukvård med flera – men även militärt försvar.

Sverige förutsätts även kunna fungera som logistiknod för omfattande transporter av militär personal, materiel och försörjning till andra delar av alliansens territorium – särskilt i Östersjöområdet. I det ingår till exempel att allierade eller Nato etablerar ledningsresurser och baseringsområden för flyg- och sjöstridskrafter på svenskt territorium och inom våra havsområden. Försvarsmakten ska dessutom kunna upprätthålla ett robust logistiknätverk, vilket förutsätter ett starkt totalförsvar som är utformat och dimensionerat för krig där infrastruktur, samhällsfunktioner och förnödenhetsförsörjning så långt som möjligt ska fungera.

Säkerställande av fri sjöfart, skydd av handelsrutter och sjöförbindelser (*Sea Lines of Communication*, SLOC) är även en del av Sveriges gemensamma operationsplanering med allierade – eftersom sjötransporter utgör det centrala transportslaget vid värdlandsstöd och större militära förstärkningsoperationer, där stora volymer tung materiel, drivmedel och andra förnödenheter i praktiken måste transporteras sjövägen. Modern operationsplanering utgår dessutom från att förstärkning och försörjning ska kunna ske tidigt i konfliktskalan, innan formellt beslut om höjd beredskap har fattats eller krigstillstånd deklarerats. För att säkerställa sjötransporter vid krigsfara och krig behöver därför ett flertal förutsättningar finnas på plats redan i fredstid. Exempelvis kommer sjöfarten och försörjningsberedskapen bara att kunna upprätthållas om det finns tillgängliga fartyg och besättningar, säkra farleder och hamnar, lägesuppfattning och

²⁰ Juridiskt sett kan sjöröveri (eng. piracy) enbart begås på fritt hav eller i EEZ (d.v.s. på internationellt vatten). Vidare har alla stater skyldighet att samarbeta i relation till sjöröveri. För att bekämpa detta får stater därför, även utanför sitt territorium, beslagta piratfartyg, och egendom ombord, samt gripa sjörövarna och ställa dem inför rätt, se artikel 100–107, UNCLOS.

²¹ FOI, *Ett skepp kommer lastat* Eller?, FOI-R 5737.

²² En viktig samhällsfunktion är en samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. En samlad lista över dessa återfinns i *Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, MCF0018 – januari 2026.



ledningsförmåga, ett fungerande system för krigsförsäkringar²³, tillgång till isbrytare, välfungerande räddningstjänst till sjöss med mera – men även marinstridskrafter som kan skydda handelssjöfarten.

I en säkerhetspolitisk kris eller ytterst vid krig, förväntas fokus i sjödomänen bli att skydda eller möjliggöra sjötransporter mot en motståndare som strävar efter att skada vårt samhälle eller undergräva svensk försvars- och motståndsvilja. Handelssjöfarten måste då fortgå så långt det är möjligt, vilket ställer höga krav på ett robust, anpassningsbart och samordnat sjöfartsskydd. Andra uppgifter såsom att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, maritim räddningstjänst, hantering av hybrida hot, upprätthållande av territoriell integritet eller kris-hantering – ställer krav på beredskap och tillgänglighet över tid, samordning av andra aktörers resurser eller av olika former av uppträdande och agerande.

Gods och varor som transporteras genom sjöfart har en hamn som slutdestination vilket innebär att hamnarnas funktionalitet (inklusive hamnskydd) är avgörande för upprätthållandet av bland annat utrikeshandel och försörjningen av varor, där bland annat hamnarna på svenska västkusten är centrala för hela Norden. Hamnarnas funktionalitet är även av stor betydelse för att möjliggöra militär verksamhet, inklusive förmågan till värdlandsstöd²⁴.

Vidare är det viktigt att säkerställa samhällets funktionalitet genom kritisk undervattensinfrastruktur eftersom störningar eller sabotage – oavsett om det sker genom cyberattack, fysisk påverkan eller olycka – kan få mycket stora konsekvenser och lamslå det finansiella systemet, hota energiförsörjningen eller stänga av kommunikationen. Exempelvis går cirka 95 procent av den globala internettrafiken genom undervattenskablar.²⁵ Även om den fysiska åverkan på kritisk undervattensinfrastruktur sker i sjödomänen, så uppkommer många av konsekvenserna på verksamhet och funktioner på land – inte minst genom påverkan på de viktigaste samhällsfunktionerna eller på totalförsvarsviktig verksamhet²⁶.

Sveriges havsberoende försörjningsberedskap och beroende av viktiga samhällsfunktioner till sjöss berör således många områden, vilket ställer krav på totalförsvarets aktörer att – nationellt eller tillsammans med allierade – kunna etablera och upprätthålla maritim säkerhet i alla hot- eller beredskapsnivåer. Mot denna bakgrund föreligger behov av en samlad förmåga inom totalförsvaret i sjödomänen, där det militära försvaret och civila försvaret i ökad utsträckning samordnas och utvecklas tillsammans mot ett gemensamt mål.

²³ För utförligare information, se FOI, *Ett skepp kommer lastat? Eller?*, FOI-R 5737.

²⁴ Försvarsmakten har det övergripande ansvaret för det värdlandsstöd som Sverige ska tillhandahålla för utländska militära förband.

²⁵ Försvarsmakten (2024), *Försvarsmaktens bedömning avseende kritisk undervattensinfrastruktur*, FM2024-1870:3.

²⁶ Totalförsvarsviktig verksamhet avser samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret, Försvarsmakten och MCF, *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, FM2021-17683:6 och MSB 2022-08173-31.



2.4. Totalförsvaret i sjödomänen

Försvarsmakten har en central roll inom totalförsvaret i sjödomänen, särskilt vid höjd beredskap och krig.²⁷ Försvarsmakten kan exempelvis, under krigsförhållanden, styra sjötrafiken genom sjötrafikledning och utfärda tvingande anvisningar för sjötrafiken.²⁸ Vidare har Försvarsmaktens en förpliktelse att skydda *svenska fartyg* inom svenskt sjöterritorium samt på eller över fritt hav.²⁹ Försvarsmakten inhämtar också den absoluta merparten av tillgänglig sjölägesinformation i Sverige – såväl under som på och över ytan – utgående från uppgiften att bedriva omvärldsbevakning och upptäcka, identifiera och förvarna om yttre hot mot Sverige och svenska intressen.³⁰ Vid krig, eller även höjd beredskap om regeringen så beslutar, ingår dessutom delar av Kustbevakningen i Försvarsmaktens krigsorganisation och som en del av det militära försvaret.³¹

Civila myndigheter³² har bland annat en viktig roll att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, skydda civilbefolkningen, ansvara för maritim räddningstjänst eller att upprätthålla ordning och säkerhet till sjöss. Att viktiga samhällsfunktioner kan upprätthållas vid kris och krig är en grundläggande del för det civila försvaret och inkluderar stödet till det militära försvaret och bidraget till Natos samlade avskräckningsförmåga. Vidare har aktörer bortom den offentliga sfären en mycket stor betydelse för att kunna etablera och upprätthålla maritim säkerhet. Exempelvis medverkar Sjöräddningssällskapet vid majoritet av alla räddningsinsatser till sjöss, rederier och hamnars verksamhet eller funktionalitet är avgörande för logistik, handel och försörjningsberedskap medan akademier, universitet, industri eller privata företag har en viktig roll inom bland annat innovation, teknikutveckling, produktion, utbildning och forskning med mera.

Sammantaget har dock ingen enskild myndighet eller annan aktör egen förmåga att självständigt lösa berörda uppgifter eller mål i sjödomänen. Samarbete och samordning krävs alltså inom totalförsvaret för att utveckla en gemensam förmåga att etablera och upprätthålla maritim säkerhet.

Sveriges satsningar på ett starkt och samordnat totalförsvaret är ett viktigt bidrag till Natos kärnuppgifter, för att möjliggöra samhällets funktionalitet och för försörjning av riket i olika hot- eller beredskapsnivåer. Sedan den 1 oktober 2022 finns en utvecklad nationell struktur för krisberedskap och civilt försvar. För närvarande finns 67 beredskapsmyndigheter som är indelade i 12 beredskaps-

²⁷ Försvarsmaktens mandat och uppgifter vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet med mera framgår främst av den så kallade IKFN-förordningen (1982:756), men även av Sjötrafikförordningen (1986:300) och förordningen (2024:133) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁸ Enligt 4 kap. Sjötrafikförordningen (1986:300).

²⁹ Enligt 3 §, punkt. 2 förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

³⁰ Enligt 5 § förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

³¹ Enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten, Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2019:1) och Försvarsmaktens operativa ianspråktagande av Kustbevakningen, FM2025-29245:1.

³² Såsom Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Myndigheten för civilt försvar, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten, Kommerskollegium med flera.



sektorer³³ och sex civilområden³⁴. Sektorerna utgår från *tematiska områden*³⁵ medan de civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett *geografiskt områdesansvar*. Dock är det mycket få av beredskapsmyndigheterna som har ett geografiskt områdesansvar som sträcker sig utanför sjöterritoriet, det vill säga inom Sveriges maritima zoner eller på fritt hav. Samtidigt är det inom de maritima zonerna eller på fritt hav som en avgörande del av verksamheten till sjöss bedrivs, eller förväntas bedrivas vid krigsförhållanden, och där hotbilden ofta är som högst eller där antagonistisk verksamhet kan bedrivas med lägst risk.

Försvarsmakten konstaterar att totalförsvarets avgränsade geografiska områdesansvar – till främst svenskt land- och sjöterritorium – skapar utmaningar.³⁶ Strukturen innebär bland annat att politiska satsningar, som syftar till att stärka totalförsvarets förmåga, endast kan förväntas generera begränsad effekt i sjödomänen.³⁷ Vidare finns behov av att förstärka eller upprätta strukturer för samordning mellan berörda aktörer inom sjödomänen, likt vad som finns för beredskapssektorerna eller civilområdena. Till skillnad från beredskapssektorerna utgår dock sjödomänen i allt väsentligt från ett geografiskt område snarare än ett tematiskt, där maritim säkerhet skär tvärsektoriellt över majoriteten av befintliga sektorer. Jämförelse kan göras med cyberdomänen och cybersäkerhet där det numera finns en nationell strategi för cybersäkerhet³⁸ och ett cybersäkerhetscenter som utvecklar förmågan att hantera cyberhot, utgör en samverkansstruktur med mera.

³³ Varje beredskapssektor leds av en sektorsansvarig myndighet som har ett särskilt ansvar för att utveckla arbetet inom sin beredskapssektor, stödja de andra myndigheterna och se till att samordning sker med andra aktörer inklusive näringslivet.

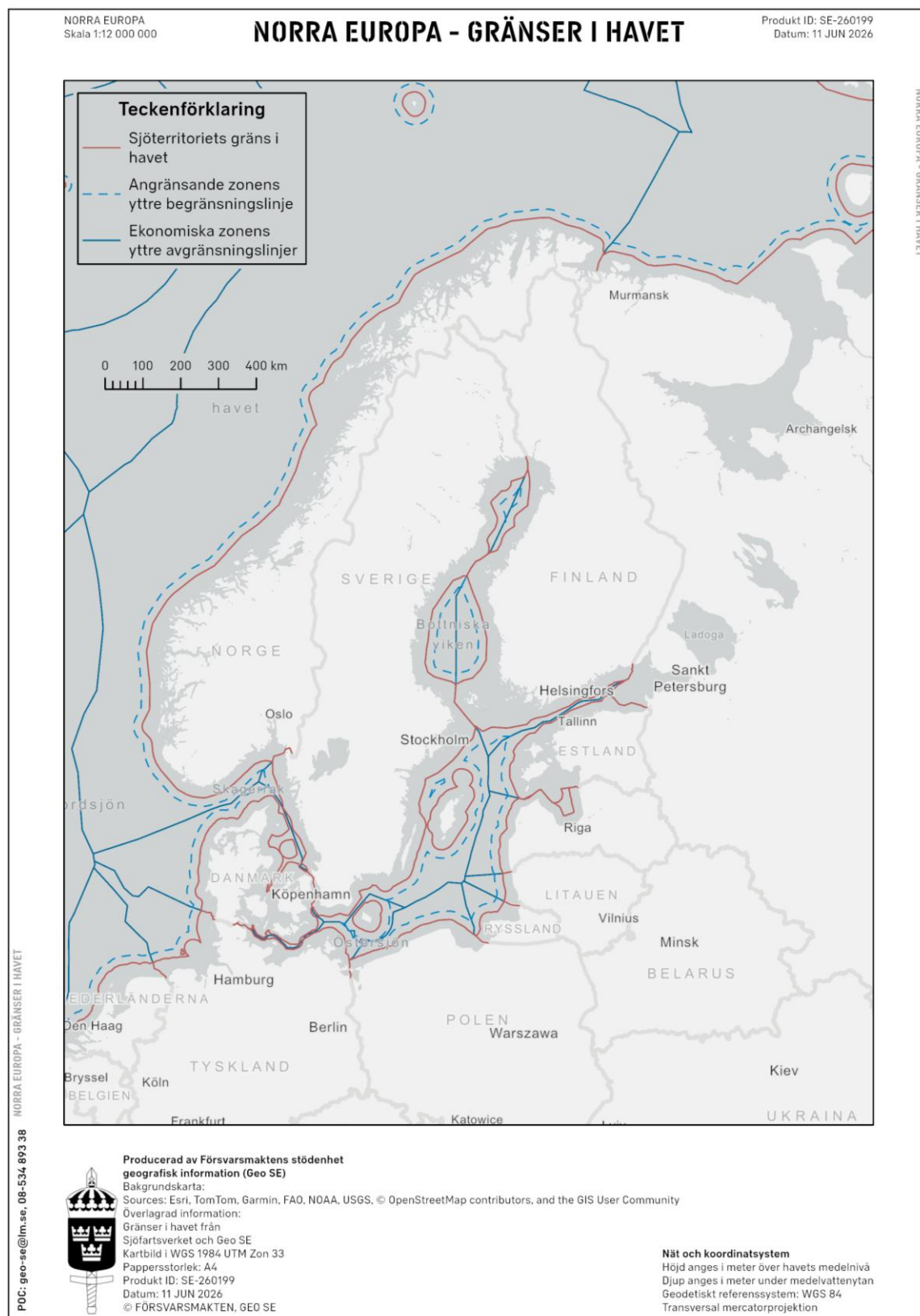
³⁴ Varje civilområde leds av en civilområdesansvarig länsstyrelse som har bland annat ansvar för att verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning, ta initiativ till att samordna planeringen mellan myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten, samt att hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av världsstödd.

³⁵ (1) Ekonomisk säkerhet, (2) elektroniska kommunikationer och post, (3) energiförsörjning, (4) finansiella tjänster, (5) försörjning av grunddata, (6) hälsa, vård och omsorg, (7) industri, byggande och handel, (8) livsmedelsförsörjning och dricksvatten, (9) ordning och säkerhet, (10) räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, (11) transporter, (12) utrikeshandel.

³⁶ Västra civilområdet, *PM om sjöarenan och geografiskt områdesansvar i det civila försvaret*, dnr. 49434–2025, 2025-12-16.

³⁷ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av uppgift 9 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 – Samverkan utifrån ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar*, FM2024-4113:42.

³⁸ Regeringen, *En era av cybersäkerhet – Nationell strategi för cybersäkerhet 2025–2029*.



Figur 2 - Gränser i havet i norra Europa.



3. Maritim säkerhet

3.1. Begreppsdefinition av maritim säkerhet

Maritim säkerhet saknar en formell definition och omfattningen av begreppet har ökat i takt med att hotbilden har breddats.³⁹ En utvecklad definition har tagits fram inom ramen för denna inriktning, där maritim säkerhet definieras som; *ett tillstånd där statens rådhighet och handlingsfrihet till sjöss säkerställs över tid, genom att internationell rätt och nationell lag upprätthålls, frihet till sjöfart garanteras och befolkningen, infrastruktur, transporter, miljö och maritima tillgångar skyddas.*

Maritim säkerhet delas in i följande delområden, vilka är ömsesidigt beroende i alla beredskapsnivåer;

- *Militärt sjöfartsskydd,*
- *Civilt sjöfartsskydd,*
- *Ordning och säkerhet till sjöss,*
- *Maritim räddningstjänst,*
- *Skydd av maritim infrastruktur och maritima tillgångar.*

MARITIM SÄKERHET				
Militärt sjöfartsskydd	Civilt sjöfartsskydd	Ordning och säkerhet till sjöss	Maritim räddningstjänst	Skydd av maritim infrastruktur och maritima tillgångar
Territoriell integritet	Skyddsutredningar och skyddsplaner	Territoriell integritet	Sjö- och flygräddning (SAR)	Skydd av maritim infrastruktur, inklusive kritisk undervattensinfrastruktur
Sjökontroll	Tillträdeskontroll	Sjöövervakning	Oljeskydd	Skydd av naturresurser
NCAGS	Övervaknings- och larmsystem	Sjöfartskontroll (Sjötrafikkontroll)	Övrigt miljöskydd	Skydd av fiske och fiskekontroll
Sjötrafikledning	Utbildning och övning	Gränskontroll och tullverksamhet		
Eskortering	Informationsdelning	Brottsbekämpning		
Konvojeri	Cybersäkerhet	Sjövägs- och farledshållning		
Minlotsning		Sjögeografisk information		
Utbildning och övning		Sjötrafiktjänster (VTS, lotsning, isbrytning)		

Figur 3 - Maritim säkerhet och ingående delområden.

³⁹ Inom EU har "sjöfartsskydd" nyttjats som officiell översättning av engelskans *Maritime Security* sedan ikraftträdandet av förordning (EG) 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd.



Maritim säkerhet ska upprätthållas över hela konfliktskalan – både nationellt och internationellt – av berörda aktörer inom totalförsvaret, inom EU och Nato samt i bi- och multilaterala samarbeten. Maritim säkerhet ska ses som ett komplement till renodlade marina operationer, nationellt eller i samarbete med allierade och grannländer. Tyngdpunkten ligger på att stödja den fria rörligheten, skydda Sveriges suveränitet och maritima tillgångar samt gemensamt hantera utmaningar och olika former av hot eller sårbarheter. Jurisdiktionen för verksamhet inom ramen för maritim säkerhet grundas på såväl nationella lagar och förordningar som på folkrätten (främst UNCLOS).

Militärt sjöfartsskydd

Med *militärt sjöfartsskydd* avses förmågan att med militära medel kunna skydda civil sjöfart och säkerställa rörelsefrihet till sjöss genom åtgärder som vidtas av Försvarsmakten eller, under vissa förutsättningar, av Kustbevakningen.⁴⁰ Militärt sjöfartsskydd inkluderar även Natos koncept för samverkan mellan sjöförsvaret och handelssjöfart, *Naval Co-operation and Guidance for Shipping* (NCAGS⁴¹) samt nationell sjötrafikledning (*Naval Supervision to Merchant Shipping*).

NCAGS och nationell sjötrafikledning bidrar till att öka säkerheten för deltagande handelsfartyg genom samarbete, vägledning, rådgivning, assistans, övervakning och ytterst militär ledning av sjötrafiken genom tvingande anvisningar, samt för att stödja militära operationer. NCAGS leds från Nato Allied Maritime Command (MARCOM) i Storbritannien. Nationellt ansvarar Försvarsmakten (Marinen) för NCAGS och nationell sjötrafikledning med stöd av främst Sjöfartsverket och Kustbevakningen samt samverkanspersonal från berörda delar av Myndigheten för civilt försvar och Transportstyrelsen.

Civilt sjöfartsskydd

Med *civilt sjöfartsskydd* avses förmågan att kunna genomföra sådana sjöfartsskyddsåtgärder som vidtas av civila myndigheter eller privata aktörer, som syftar till att upprätthålla och säkerställa import/export av varor eller tjänster nödvändiga för landets försörjning.⁴² Det civila sjöfartsskyddet avser förebyggande åtgärder mot avsiktliga olagliga handlingar riktade mot fartyg och hamnanläggningar. Från ett EU-perspektiv kan i synnerhet sådana åtgärder som syftar till att motverka hot mot sjöfarten⁴³ inräknas.

⁴⁰ Militärt sjöfartsskydd är indirekt definierat i *Reglemente Taktik för marina operationer* att bestå av sjökontroll, eskortering/fjärrskydd och konvojering.

⁴¹ NCAGS definieras som "Tillhandahållande av militär samverkan, vägledning, rådgivning, stöd och övervakning till handelssjöfarten i syfte att öka säkerheten för deltagande fartyg och stödja militära operationer."

⁴² Enligt kärnan i det tillämpliga regelverket på området – den så kallade ISPS-koden (Internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar). Innebörden av begreppet sjöfartsskydd är dels fastställt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

⁴³ Exempel på hotkategorier innefattar: navigationsrelaterade hot (GNSS/AIS, sensorpåverkan), cyberhot och teknisk påverkan, hot mot infrastruktur och sabotage, fysiskt våld och hot mot besättning eller passagerare, informationspåverkan, drönare och obemannade system, sjöburna improviserade laddningar (WBIED), skuggflottan, militära aktiviteter som begränsar fri sjöfart, prejning, visitering och uppbringning, sjöminor, sjömålsrobotar och patrullrobotar, ubåtar och torpeder, sjöfartsblockad, CBRN-hot.



Ordning och säkerhet till sjöss

Med *ordning och säkerhet till sjöss* avses förmågan att kunna upprätthålla den dömande och rättsvårdande verksamheten till sjöss, vilket omfattar verksamhet som bedrivs för att upptäcka och förhindra brott, ingripa mot brott och ordningsstörningar samt utreda brott, lagföring, avgöra mål och ärenden samt verkställande av straffrättsliga påföljder. Vidare avses förmågan att kunna möjliggöra säker sjöfart och fri rörlighet till sjöss genom exempelvis sjövägs- och farledsunderhåll, sjötrafiktjänster, lotsning, isbrytning med mera.

Maritim räddningstjänst

Med *maritim räddningstjänst* avses förmågan att kunna genomföra effektiva räddningsinsatser till sjöss och att skydda civilbefolkningen, vilket främst omfattar flyg- och sjöräddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, efterforskning av personer som försvunnit på annan plats än vad som faller under flyg- eller sjöräddningstjänsten samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Ur ett militärt perspektiv är särskilt flyg- och sjöräddningstjänsten av stor betydelse för att kunna genomföra operationer såväl i fredstid som vid höjd beredskap och ytterst i krig.

Skydd av maritim infrastruktur och maritima tillgångar

Med *skydd av maritim infrastruktur och maritima tillgångar* avses förmågan att kunna möjliggöra eller nyttja egen infrastruktur (inklusive anläggningar för hantering av gods) och tillgångar till sjöss, genom att förhindra en aktör att ingripa mot eller påverka densamma. Av särskild betydelse är hamnskydd (hamnar, terminaler och logistiska knutpunkter), skydd av farleder, maritima skyddsobjekt⁴⁴ eller av kritisk undervattensinfrastruktur.

4. Internationella och nationella strategier eller vägledningar

Kapitlet sammanfattar de internationella och nationella strategier eller vägledningar som Försvarsmakten tagit utgångspunkt från för denna inriktning, vilka utgjort stöd för myndighetens målbild, inriktning och plan för respektive fokusområde enligt kapitel 5 i föreliggande dokument.

4.1. EU:s och Natos strategier

EU:s sjöfartsskyddsstrategi

EU:s reviderade sjöfartsskyddsstrategi (*European Union Maritime Security Strategy*, EUMSS) från 2023 ersätter och bygger vidare på unionens tidigare

⁴⁴ Enligt 4 § skyddslagen (2010:305) får exempelvis följande beslutas vara skyddsobjekt: anläggningar och områden som används eller är avsedda för elektroniska kommunikationer, transporter eller försörjning med energi av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap.



strategi från 2014. Strategin är ett ramverk inom vilket EU kan vidta åtgärder för att skydda sina intressen till sjöss och skydda sina medborgare, sina värden och sin ekonomi. EUMSS uttrycker bland annat EU:s säkerhetsintressen beträffande den globala maritima domänen och sex övergripande strategiska mål; (1) öka verksamheten till sjöss, (2) samarbeta med partners, (3) leda medvetandegörandet kring den maritima domänen, (4) hantera risker och hot, (5) förbättra förmågor, (6) utbilda och öva. Till strategin hör en handlingsplan som syftar till att tillgodose EU:s intressen inom området och som innehåller åtgärder specifika för respektive havsområde inom EU eller i dess närområde; Atlanten, Östersjön, Svarta havet, Medelhavet, Nordsjön, Norra ishavet och de yttersta randområdena.

Strategin vägleder och inriktar medlemsstaterna genom ett flertal principer: *tvärssektoriellt tillvägagångssätt, funktionell integritet, respekt för internationella regler och rätt, mänskliga rättigheter och demokrati i full överensstämmelse med FN:s Havsrättskonvention (UNCLOS) samt maritimt internationellt samarbete.*

EUMSS innehåller även en beskrivning av hoten mot dagens sjöfart utifrån ett unionsperspektiv (så kallade *sjöfartsskyddshot*) men även en relativt omfattande sammanställning av åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att säkerställa sjöfartsskyddet.⁴⁵

Natos maritima strategi

Nato beslutade hösten 2025 om alliansens maritima strategi (*Revised Alliance Maritime Strategy*).⁴⁶ Syftet med strategin är att visa hur alliansens maritima förmåga hanterar hot och utmaningar baserat på Natos 360-gradersperspektiv, det vill säga alliansens beredskap att hantera hot och utmaningar i alla riktningar inom domänerna mark, sjö, luft, cyber och rymd. Strategin ska bidra till att uppfylla alliansens tre kärnuppgifter: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhetssamarbete.

Natos strategi har en uppenbar militär tyngdpunkt, där tonvikten ligger i att alliansen ska samverka militärt och inom hela alliansens område, det vill säga inom de allierade nationernas samlade havsområden samt i och över fritt hav. Nato beskriver genomgående i sin strategi att maritim säkerhet och Östersjön är av stor betydelse för alliansen och Nato har i närtid påbörjat aktiviteter i Östersjöområdet.

Nato tydliggör att sjömakt bidrar till effektiv avskräckning och försvar genom att bland annat tillhandahålla sjökontroll, maktprojektion, havsförvägran och skyddade sjökommunikationslinjer samt skydd av kritisk undervattensinfrastruktur. Natos strategi tydliggör även att alliansens maritima förmåga har en avgörande roll i att erbjuda flexibla insatsalternativ och mångsidighet i krishantering och förebyggande av kriser.

⁴⁵ Enligt EU:s sjöfartsskyddstrategi, s. 4 f.

⁴⁶ North Atlantic Treaty Organization, *Revised Alliance Maritime Strategy*, SHAPE, Belgium, July 2025.



4.2. Nationella strategier eller vägledningar

Nationell säkerhetsstrategi

Regeringen betonar i den nationella säkerhetsstrategin⁴⁷ att Sveriges nationella säkerhet är en angelägenhet för alla i vårt samhälle. Regeringens målsättning är att strategin ska ge vägledning för hur myndigheter, regioner och kommuner, men också aktörer bortom den offentliga sfären, kan arbeta för att stärka Sveriges nationella säkerhet. Av särskild vikt är uppbyggnaden av totalförsvaret, Sveriges integration i Nato och kampen mot den organiserade brottsligheten.

Genom strategin definierar regeringen Sveriges vitala och strategiska nationella säkerhetsintressen för arbetet med nationell säkerhet. Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen är; att värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet, att värna befolkningens liv och hälsa, att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet och att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet samt att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Strategin pekar även ut tre fokusområden för arbetet med nationell säkerhet; (1) ett säkert Sverige, (2) ett tryggt, öppet och sammanhållet Sverige samt (3) ett motståndskraftigt Sverige. Respektive område inkluderar en målbeskrivning till 2030, som tar sin utgångspunkt i Sveriges strategiska säkerhetsintressen och ger en tydligare uppfattning om mål för arbetet inom respektive fokusområde.

Av strategin framgår att den ”kommer att omsättas i konkret handling inom ramen för regeringens ordinarie arbete, bland annat i propositioner till riksdagen, genom styrning av myndigheter och andra regeringsbeslut. Mer detaljerade anvisningar för genomförandet av den nationella säkerhetsstrategin ges också i *regeringens strategier för specifika områden*.” Försvarsmakten konstaterar att en sådan specifik strategi skulle kunna utgöras av maritim säkerhet.

Försvarsbeslutet 2024

Av regeringens försvarsbeslut från 2024 framgår målet och inriktningar för totalförsvaret samt för det militära respektive civila försvaret.⁴⁸ Försvarsbeslutet tydliggör bland annat att det väpnade angreppet är dimensionerande för totalförsvaret och att det militära och civila försvarets viktigaste funktion är att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade.

I regeringens proposition *Totalförsvaret 2025–2030*⁴⁹ framgår att som allierad behöver Sverige stärka förmågan att uppträda med större förband utanför svenskt territorium främst i grannländerna, vara en integrerad del i Natos marina

⁴⁷ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, Skr. 2023/24:163.

⁴⁸ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)).

⁴⁹ Regeringens proposition (2024/25:34) *Totalförsvaret 2025–2030*.



planering för Östersjön, Västerhavet och i tillämpliga delar i Nordatlanten samt i Natos gemensamma och integrerade luft- och robotförsvar. Regeringen gör bland annat bedömningen att Försvarsmakten (Marinen) svarar för att enskilt eller tillsammans med allierade kunna verka mot en angripare, etablera sjökontroll för att hålla sjövägarna öppna samt skydda trupp- och logistiktransporter främst i Östersjöområdet. Vidare framgår att Marinen därtill i fredstid bör kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Försvarsberedningen noterade bland annat att Kustbevakningens roll avseende maritim säkerhet kommer att öka och betonade även vikten av EUMSS.⁵⁰

Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030

I försvarsbeslutet ingår ett särskilt uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar; att främja och utveckla en samordnad planering för totalförsvaret under perioden 2025–2030. Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar redovisade den första delen av detta uppdrag hösten 2025 genom rapporten *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*⁵¹.

Utgångspunkter för totalförsvaret 2020–2030 utgår från regeringens inriktning och utgör ett stöd för *samtliga* aktörer inom totalförsvaret och särskilt de aktörer som inte tar del av Försvarsmaktens operationsplanering. Rapporten beskriver *vad* respektive aktör i totalförsvaret bör utgå ifrån i sin planering, förberedelser och utveckling under försvarsbeslutsperioden 2025–2030. Rapporten ska kunna brytas ned och anpassas av aktörerna, som i sin tur ska planera för *hur* sådana nödvändiga åtgärder ska genomföras inom deras verksamhet. Ett sådant arbete behöver initieras, ledas och genomföras av respektive ansvarig aktör, med stöd av andra berörda aktörer.

Rapporten tydliggör att det framförallt är tre delar där Sverige nu behöver tänka och agera annorlunda som allierad:

1. Försvaret av Natos yttre gräns istället för enbart svenskt territorium,
2. Förmågan att kunna verka här och nu för att agera avskräckande redan i fredstid,
3. Sveriges roll och uppgift som baserings- och transiteringsområde.

4.3. Sammanfattning av internationella och nationella strategier eller vägledningar

Både EU:s och Natos strategier tydliggör vikten av en trovärdig förmåga till sjöss och att detta inkluderar såväl militära som civila mål och uppgifter. Både EU och Nato trycker på betydelsen av Östersjön och Arktis samt att där kunna etablera

⁵⁰ Försvarsberedningens rapporter Kontrollstation 2023 (Ds 2023:12), Allvarstid (Ds 2023:19), Kraftsamling (Ds 2023:34) och Stärkt försvarsförmåga (Ds 2024:6).

⁵¹ Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, FM2025-19772:2 och MSB 2025-08877.



och upprätthålla maritim säkerhet. Genomgående är bland annat vikten av att öka närvaron till sjöss, att möjliggöra frihet till sjöfart, att genomföra förmågeutveckling, att utbilda och öva och att kunna möta både militära hot, hybrida hot eller terrorism.

Varken EU eller Nato pekar ut exakt vilka förmågor som ska finnas utan detta är upp till medlemsländerna att analysera och vid behov utveckla eller skapa. De respektive strategierna beskriver inte heller i detalj vad som utgör hot mot olika system och därmed inte heller vilken förmåga som krävs för att kunna övervaka, skydda eller generellt avskräcka aktörer från antagonistiska handlingar till sjöss. Således faller det tillbaka på respektive stat att enskilt och i samarbete identifiera sitt förmågebehov, utveckla det, öva och öka förmågan.

Försvarsmakten konstaterar att det finns nationellt politiskt beslutade mål, målsättningar, styrningar eller viljeinriktningar avseende nationell säkerhet och totalförsvaret som tydliggör den politiska viljan ur ett övergripande perspektiv. Det saknas dock en nedbruten målbild, eller vision, för sjödomänen och maritim säkerhet – likt vad som finns inom EU, Nato och flertalet allierade kustnationer. Vidare saknas en tydlighet kring hur Sverige och berörda aktörer i totalförsvaret ska kunna svara upp mot de målsättningar och viljeinriktningar som framgår av EU:s och Natos respektive strategier inom området. Det faller alltså tillbaka på respektive aktör inom totalförsvaret att, enskilt eller med stöd av andra, analysera möjliga hot eller beteenden som äventyrar maritim säkerhet inom de områden man ansvarar för – exempelvis utgående från Försvarsmaktens och Myndigheten för civilt försvars rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Berörda civila aktörer bör därutöver även ta stöd av Myndigheten för civilt försvars *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar*⁵², men komplettera med ett maritimt perspektiv – exempelvis utgående från EUMSS.

5. Inriktning och plan

Kapitlet redogör för Försvarsmaktens inriktning och plan per fokusområde. Inom dessa områden kan Försvarsmakten i förekommande fall behöva inta en position och försöka påverka EU:s eller Natos beslut i riktningar som är gynnsamma för Sverige som nation, för Försvarsmakten och totalförsvaret som helhet.

Kapitlet har utarbetats från en DOTMLPFI-analys⁵³, Försvarsmaktens beslut om konceptdriven förmågeutveckling⁵⁴ och beslut om Försvarsmakten i multidomänoperationer⁵⁵.

⁵² Myndigheten för civilt försvar (2026), *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar – Planering för att skapa och använda förmåga*, MCF0019 – januari 2026.

⁵³ DOTMLPFI är en analys- och planeringsmodell som används inom Nato och Försvarsmakten för att utveckla förmågor. DOTMLPFI står för *doctrine, organization, training, material, leadership and education, personnel, facilities and interoperability*. Arbetet utgående från DOTMLPFI-analysen ska fortsätta och hållas uppdaterad och relevant.

⁵⁴ Försvarsmakten, *Konceptdriven förmågeutveckling i Försvarsmakten*, FM2026-14377:1.

⁵⁵ Försvarsmakten, *Försvarsmakten i multidomänoperationer*, FM2023-28818:4.



5.1. Koncept maritim säkerhet

Inriktning

Det försämrade säkerhetsläget i Europa, ökande hybridhot och en mer osäker strategisk omvärld ställer högre krav på totalförsvaret att kunna agera mot såväl omedelbara som långsiktiga hot och utmaningar till sjöss. Sverige måste vara motståndskraftigt redan i fredstid och därigenom stärka Natos avskräckningsförmåga, ytterst syftandes till att undvika en eskalering till krig. Trovärdig förmåga till avskräckning genom väpnad strid utgör grunden till Försvarsmaktens förmåga att även kunna lösa uppgifter inom maritim säkerhet.

Försvarsmakten och berörda aktörer inom totalförsvaret behöver stärka sin förmåga till en sammanhängande lägesuppfattning, interoperabilitet, digitala integration och snabbare beslutsfattande. Operationer och aktiviteter som kräver samverkan behöver i större utsträckning koordineras och formaliseras för att korta ledtider. Teknikutvecklingen och av artificiell intelligens (AI) eller autonoma obemannade marina system ställer dessutom krav på Försvarsmakten och övriga totalförsvaret att utveckla förmågor som kan möta och bekämpa en motståndares motsvarande förmågor eller system. Personal och enheter måste vara tränade och övade, totalförsvarets aktörer måste säkerställa samordning och prioritering inom olika områden, den nationella lagstiftningen måste vara på plats och de grundläggande politiska besluten vara fattade. Försvarsmakten måste även fortsatt vara beredd på att kunna genomföra operationer långt ifrån svenskt närområde och bidra inom ramen för Natos 360-gradersperspektiv. Försvarsmakten ska även kunna bidra till att förebygga och hantera civila och militära krissituationer som kan påverka allierades säkerhet och delta i Natos säkerhetssamarbeten med partnerländer och organisationer.

Målsättningen är att Sverige, enskilt eller tillsammans med allierade, alltid kan etablera och upprätthålla maritim säkerhet genom att totalförsvarets maritima aktörer är till sjöss över tiden med ett proaktivt förhållningssätt – redo att hantera hot, utmaningar och sårbarheter inom Sveriges eller angränsande staters havsområden och hamnar, samt på eller över fritt hav.

Sammanfattningsvis behöver totalförsvarets maritima aktörer förbereda, planera, anpassa strategier och skapa förmågor för att kunna förebygga och möta såväl omedelbara som långsiktiga hot mot maritim säkerhet. Sverige saknar dock en strategisk överblick, inriktning och samordning av de maritima aktörernas resurser eller verksamhet. För att effektivt kunna driva en samordnad och långsiktig inriktning mot ett gemensamt mål är därför *en nationell politisk målbild* angelägen, vilket Försvarsmakten anser bör uttryckas genom *en svensk maritim säkerhetsstrategi*.⁵⁶

⁵⁶ Jämför med regeringens strategi för Arktis, *Sveriges strategi för ett fredligt, säkert och hållbart Arktis*, Skr. 2025/26:268.



Plan 2026–2035

Försvarsmakten har ett tydligt ansvar att driva utvecklingen av Natos och EU:s militära roller och förmågor i Sverige samt inom totalförsvaret. Försvarsmakten ska förstärka detta arbete inom maritim säkerhet, med fokus på en konceptdriven förmågeutveckling, nyttogörande av teknikutvecklingen och genom att samordna alla tillgängliga förmågor mot ett gemensamt mål. Inom ramen för totalförsvaret är en viktig del att utveckla gränssnitten med berörda aktörer och tydliggöra det militära försvarets behov av stöd på såväl kort som lång sikt.

Försvarsmakten (Marinen) ska utvecklas för att enskilt och som allierad kunna etablera sjökontroll i syfte att säkerställa sjövägar och skydda sjötransporter av väsentlig betydelse för såväl försörjningssäkerhet som avskräckning och försvar i främst svenskt närområde. Försvarsmakten ska vid alla situationer, även innan höjd beredskap råder, kunna vidta åtgärder för att stödja Natos och allierades aktiviteter och operationer inklusive avskräckningsoperationer.⁵⁷ Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra fredsfrämjande insatser i exempelvis Natos, FN:s eller EU:s regi.

Försvarsmaktens utveckling ska ske samordnat med övriga nationella intressenter och aktörer såsom partners och industrin samt genom aktuell forskning, bland annat avseende teknikutvecklingen inom AI och autonoma obemannade marina system. Försvarsmakten ska ta initiativ till kunskapsutbyte och samplanering med näringslivet (exempelvis försvarsindustrin, tekniksektorn och kunskapsintensiva företag) för att stärka innovationskraft och förmåga att upptäcka och hantera snabba förändringar i hotmiljön.

Försvarsmakten ska tidigt i perioden verka för att det uttrycks en politisk målbild och en nationell strategi för maritim säkerhet. En svensk maritim säkerhetsstrategi bör utgöra en strategisk, holistisk och långsiktig inriktning som omfattar en analys av de nationella strategiska utmaningarna, avvägningar och prioriteringar inom olika områden samt ta ett helhetsgrepp på strategiska försörjnings- och försvarsbehov i relation till Nato och EU. En strategi bör relatera till motsvarande strategiskt utvecklingsarbete inom Nato och EU, men också beakta Sveriges specifika förutsättningar vad gäller geografi, handel och säkerhet.⁵⁸ För att en sådan strategi ska få styreffekt behöver den bland annat innehålla uppföljningsbara målsättningar och peka ut ansvariga för att genomföra åtgärder.⁵⁹

Försvarsmakten ska även verka för att relevanta och befintliga strategier, såsom den nationella maritima strategin från 2015⁶⁰, kompletteras med ett försvars- och säkerhetsperspektiv vid revidering eller uppdatering.

⁵⁷ Sådana åtgärder, där vissa kräver stöd från civila försvaret, kan exempelvis utgå från och NATO Response System (NRS) eller från bilaterala avtal likt Defense Cooperation Agreement (DCA).

⁵⁸ FOI, *Den blå försörjningsberedskapen*, FOI-memo 9109.

⁵⁹ Riksrevisionen, *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet*, RiR 2023:8.

⁶⁰ Regeringen, *Nationell maritim strategi – vision och åtgärdsområden*, N2015.22, 2015.



5.2. Ledning och koordinering

Inriktning

Totalförsvaret behöver tydliga ledningsstrukturer och väl fungerande ledningssystem – som i fredstid kan åstadkomma att samhällets samlade resurser kan fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt även under krigsförhållanden och krig. Att information kan delas i nära realtid är en förutsättning för att Försvarsmakten, tillsammans med det civila försvaret, ska kunna leda såväl sjötrafiken som försvaret av Sverige och våra allierade. I detta är digitala ledningsstödsystem, nationellt och inom ramen för Nato, avgörande för det nationella och kollektiva försvaret.

Vidare är *ett nationell sjöläge* en förutsättning för att kunna leda eller koordinera berörda aktörer, genomföra multidomänoperationer och för att Sverige som allierad ska kunna lösa givna uppgifter i sjödomänen. För att kunna ta fram ett nationellt sjöläge, som omfattar information om såväl under som på och över ytan, måste det finnas förmåga och tekniska förutsättningar till sammanställning av egen sensorinformation och informationskällor vid berörda nationella och internationella aktörer. Det måste även finnas förmåga att hantera säkerhetsskyddsklassificerad information och att utbyta informationen med våra allierade inom Nato⁶¹. Sammantaget finns denna förmåga bara inom Försvarsmakten. Mot ovan bakgrund är Försvarsmaktens inriktning att det ska inrättas ett gränssnitt för informationsdelning och koordinering mellan militära och civila aktörer – genom en *Maritim informations- och koordineringscentral (Maritime Information Coordination Center, MICC)*, som Försvarsmakten organiserar och berörda aktörer inom totalförsvaret erbjuds att ingå i och bidra till.

Ledning av totalförsvarets aktörer behöver grunda sig på rådande nationell ledningsmetodik inom såväl Försvarsmakten som det civila försvaret. Lärdomar från Ukraina visar att beslut måste kunna fattas decentraliserat och så nära verksamheten som möjligt, vilket har varit avgörande för funktionaliteten i de civila krigsansträngningarna. Natos ledningsfilosofi *Mission Command*, vilket betonar ett decentraliserat beslutsfattande med maximal handlingsfrihet för underordnade beslutsfattare, bör nyttjas av berörda aktörer i totalförsvaret.

Plan 2026–2035

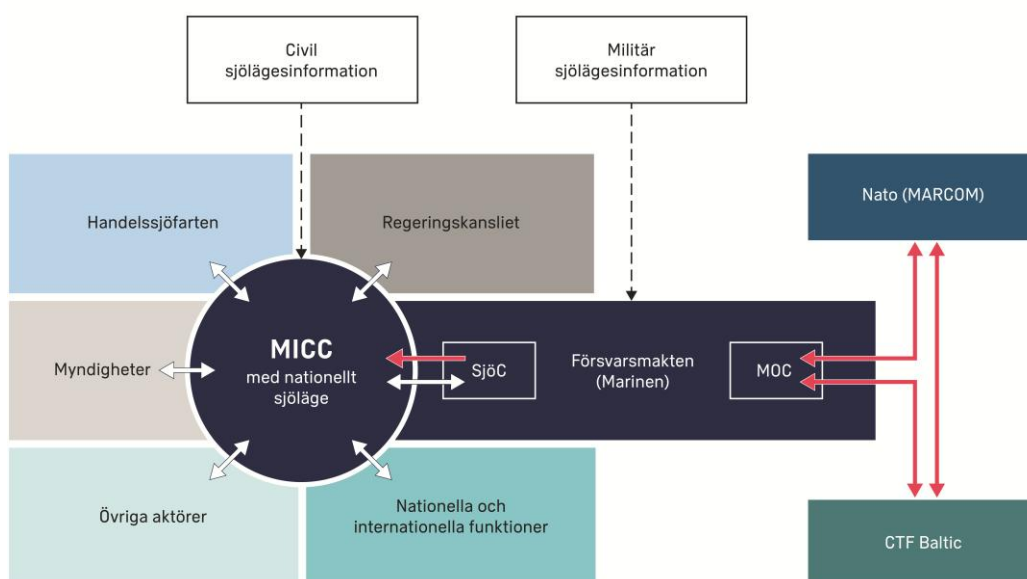
Försvarsmakten inhämtar den absoluta merparten av tillgänglig sjölägesinformation i Sverige – såväl under som på och över ytan – och ska utveckla denna förmåga i samverkan med nationella och internationella aktörer. Försvarsmakten ska även stärka den gemensamma informationsmiljön inom totalförsvaret för att kunna öka utbytet av information inom EU eller Nato, samt bidra till att skapa en gemensam lägesbild tillsammans med allierade.

⁶¹ Inom Nato benämns det sammanställda nationella sjöläget som *Maritime Situational Awareness (MSA)*.



Försvarsmakten ska tidigt i perioden inrätta en *Maritim informations- och koordineringscentral* (MICC). Centralen ska kunna ta fram ett nationellt sjöläge och en samlad sjölägesbild⁶², utgöra en plattform för informationsutbyte och koordinering mellan berörda aktörer – såväl privata som offentliga – i frågor som stärker Sveriges förmåga att upptäcka, förebygga och hantera hot, händelser eller utmaningar inom maritim säkerhet. Centralen ska ha en nationell förmåga att inhämta och bearbeta sjölägesinformation, kunna stödja ingående aktörers informationsutbyte och kunna dela ett aktuellt sjöläge utifrån respektive aktörs informationsbehov. MICC ska kunna användas över tid eller när någon aktör påkallar behovet av samverkan. Därutöver ska respektive berörd aktör kunna erhålla en operatörsplats i centralen. Centralen ska även kunna vara kontaktpunkt gentemot motsvarande funktioner i internationella sammanhang. Relevanta och redan existerande centraler eller motsvarande funktioner inom det civila försvaret bör så långt som möjligt sättas i förbindelse med MICC. Centralen ska fungera i alla hot- eller beredskapsnivåer och med hänsyn till risken för fjärrangrepp⁶³ måste den vara fortifikatoriskt skyddad.

MARITIM INFORMATIONS- OCH KOORDINERINGSCENTRAL (MICC)



Figur 4 - Konceptuell och organisatorisk beskrivning av MICC.⁶⁴

Försvarsmakten ska definiera vad lägesbild⁶⁵ innebär i sammanhanget maritim säkerhet och vilken information lägesbilden i MICC bör innehålla, samt tydliggöra kopplingen mellan berörda aktörers uppgifter eller funktioner och hur

⁶² En samlad sjölägesbild (*Maritime Situational Awareness MSA*) som presenterar informationen i nära realtid samt underlättar för bedömningar inom närtid till önskvärd tidpunkt.

⁶³ Se typsituation 5 – Fjärrangrepp i *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*.

⁶⁴ *Allied Maritime Command (MARCOM)* är den centrala ledningen för Natos alla maritima styrkor. *Commander Task Force Baltic (CTF Baltic)* är den ledningsstab som leder Natos marina insatser och övningar i Östersjöområdet. *Maritime Operations Center (MOC)* är Försvarsmaktens marina ledningscentral vid Marinstaben. *Sjöcentralen (SjöC)* är Marinens operativa centraler som övervakar och upprätthåller lägesbild över Sveriges havsområden.

⁶⁵ Begreppet "lägesbild" har olika innebörd för olika myndigheter och täcker ofta olika geografiska områden, tidsramar och fokus. En återkommande utmaning är att avgöra vilken information som är relevant att dela mellan myndigheterna.



de ska dela information till MICC för att bidra ett nationellt sjöläge. Vidare ska Försvarsmakten verka för anpassning till ny teknik såsom molnlösningar och AI i syfte att underlätta informationsdelning med mera.

Försvarsmakten ska säkerställa att information, vägledning och ledning av handelssjöfarten genomförs genom NCAGS och nationella bestämmelser om sjötrafikledning. En övergång av handelssjöfartens ledning och samordning ska kunna ske sömlöst från fredstida till krigstida förhållanden.

Försvarsmakten ska verka för att det utvecklas ett nationellt ramverk för ledning och koordinering av operationer inom maritim säkerhet, exempelvis med stöd i beskrivna processer inom Myndigheten för civilt försvars *Ramverk för ledning och samverkan*⁶⁶. Arbetet behöver beakta jurisdiktion och myndighetsuppdrag genom hela hotskalan – från fred till höjd beredskap och krig. Arbetet bör ske samordnat inom totalförsvaret och ta utgångspunkt i ledningsbehov med tillhörande metoder i Nato.

Försvarsmakten ska verka för att totalförsvarets maritima resurser organiseras enligt Nato-struktur där organisationen blir ett resultat av genomfört arbete, vilka uppgifter som ska lösas samt vilka resurser som finns tillgängliga.

Försvarsmakten ska verka för att styrkan och förmågan hos befolkningen nyttjas och ska tillvarata den potential hos befolkningen som en stark försvarsvilja medför. Ett förhållningssätt som bör etableras hos såväl befolkningen som berörda aktörer inom totalförsvaret är ”ständig vaksamhet” (*permanent vigilance*) till stöd för maritim lägesbild (*Maritime Situational Awareness, MSA*). Vidare ska Försvarsmakten utbilda och uppmuntra att rapportera avvikelser till sjöss såsom var brukligt åren med observationer av främmande undervattensverksamhet (under 1980-talet och början av 1990-talet).

5.3. Organisation och resurser inom totalförsvaret

Inriktning

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och medverka till försvaret av allierade, enligt de åtaganden som följer av medlemskapet i Nato. Som allierad i Nato ställs krav på vår fredstida förmåga eftersom ett starkt och motståndskraftigt svenskt totalförsvär med en trovärdig försvarsförmåga verkar krigsavhållande och stärker Natos samlade avskräckning. Sverige ska utveckla sitt totalförsvär som en integrerad del i ett kollektivt försvar med övriga allierade och Försvarsmakten är den myndighet i Sverige som ska säkerställa att Natos riktlinjer så långt som möjligt omhändertas i den svenska totalförsvärsplaneringen.

⁶⁶ <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/ledning-och-samverkan/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/>.



Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, *inom* och *utom* landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som allierad i Nato. Det militära försvaret, med stöd av övriga delar av totalförsvaret, ska ha förmåga att bidra till och möjliggöra alliansens operationer på och utanför svenskt territorium eller havsområden – där även Arktis behöver beaktas⁶⁷.

För att effektivt och samordnat kunna driva en samlad linje inom totalförsvaret avseende maritim säkerhet bör det inrättas en dedikerad plattform för samverkan, samordning, förmågeutveckling med mera där relevanta offentliga och privata aktörer ingår – exempelvis genom ett *Maritimt säkerhetscentrum*⁶⁸. Ett sådant centrum skulle kunna bidra till statens strategiska överblick, inriktning och samordning av den maritima verksamheten, men även utgöra ett komplement till totalförvarsstrukturen och dess avsaknad av ett funktionsansvar för sjödomänen. Försvarsmakten anser att en sådan plattform i första hand bör ansvaras av Myndigheten för civilt försvar – inom ramen för myndighetens ansvar att inrikta och samordna det civila försvaret – eller av främst berörd sektorsansvarig myndighet (exempelvis Trafikverket eller Polismyndigheten), i andra hand av Försvarsmakten. Motsvarande plattformar kan behövas även på regional nivå, där civilområdesansvariga länsstyrelser, militärregioner, länsstyrelser, kommuner, rederier, hamnar och andra berörda aktörer ingår.

Den framtida operationsmiljön innebär att civil-militär samordning inte längre är en militär stödjefunktion utan en operativ grundförutsättning, även innan krigsförhållanden eller beslut om höjd beredskap. Det måste därför finnas en samlad totalförsvarsförmåga i sjödomänen där berörda aktörers ansvarsområden, mandat och förmågor är heltäckande och fungerar sömlöst i alla beredskapsnivåer. Utvecklingen av maritima förmågor inom totalförsvaret måste dessutom ses i ett helhetsperspektiv, särskilt med anledning av ett försämrat omvärldsläge, Sveriges medlemskap i Nato och rådande hotbild i svenskt närområde. Mot ovan bakgrund är Försvarsmaktens inriktning att det behöver genomföras en samlad översyn av organisation, ansvar och samordning mellan totalförsvarets aktörer till sjöss.⁶⁹ En sådan översyn, eller utredning, behöver genomföras i såväl en nationell som internationell kontext – det vill säga utifrån perspektivet att Sverige numera är allierad i Nato – och särskilt beakta hybrida eller icke-linjära hot till sjöss, internationellt samarbete och gemensam lägesuppfattning.

Plan 2026–2035

Försvarsmakten ska fortsatt främja och utveckla en samlad totalförsvarsförmåga i sjödomänen, bland annat genom att stärka dialogen med berörda aktörer och utveckla gränssnitten med dessa för att kunna tydliggöra Natos, EU:s och Försvarsmaktens krav, förväntningar och behov av stöd inom det civila försvaret.

⁶⁷ Se exempelvis Polarforskningssekreteriatet, som i dagsläget inte är en beredskapsmyndighet men med forskningsstationer, eller i vissa fall även plattformar, i arktiska, subarktiska, antarktiska och marina miljöer.

⁶⁸ Jämför med Nationellt cybersäkerhetscenter, NCSC.

⁶⁹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2027*, FM2025-28599:2.



Försvarsmakten ska tidigt i perioden tydliggöra det militära försvarets behov av stöd från offentliga och privata aktörer, beträffande vilka *förmågor* som krävs på något längre sikt (till ca 2030–2035) för att etablera och upprätthålla maritim säkerhet. Behoven ska fungera som underlag för de enskilda aktörernas planering och förmågeutveckling. Särskild vikt ska läggas vid att omhänderta Natos riktlinjer och på åtgärder som snabbt ger höjd förmåga inom totalförsvaret och de viktigaste samhällsfunktionerna.

Försvarsmakten ska verka för att det utvecklas *ett aktivt totalförsvär* där totalförsvarets resurser kan nyttjas redan i fredstid, exempelvis genom att aktörer i det civila försvaret genomför analyser och anpassningar så att beredskapen inom totalförsvaret harmoniserar med Natos beredskapssystem – i synnerhet för att säkerställa att Sverige kan vidta rätt åtgärder utifrån de beslut som fattas av Nordatlantiska Rådet, NAC⁷⁰ och SACEUR⁷¹ före beslut om Natos artikel 5.⁷²

Försvarsmakten ska fortsätta att ingå överenskommelser med prioriterade myndigheter⁷³ och avtal med aktörer som exempelvis svenska rederier och hamnar. Överenskommelser, avtal och samarbeten ska utgå ifrån Försvarsmaktens behov och särskild vikt ska läggas vid samarbeten som ökar Försvarsmaktens operativa förmåga och den samlade förmågan inom totalförsvaret.

Försvarsmakten ska verka för att det inrättas ett *Maritimt säkerhetscentrum*, vilket bör bemannas med personal från berörda aktörer och bidra till ökat samarbete inom och mellan de relevanta beredskapssektorerna, stödja såväl regeringskansliet som beredskapsmyndigheterna, näringslivet och andra privata aktörer i frågor som rör maritim säkerhet. Redan existerande funktioner eller plattformar för samverkan inom totalförsvaret bör nyttjas så långt som möjligt inom ramen för ett centrum.⁷⁴

Försvarsmakten ska tidigt i perioden framställa till regeringskansliet om en samlad översyn av organisation, ansvar och samordningen mellan totalförsvarets aktörer i fråga om maritim säkerhet. En framställan ska inkludera förslag till förändringar som syftar till att underlätta och möjliggöra ett effektivare samarbete inom totalförsvaret i sjödomänen, såväl i en nationell kontext som allierad. Eftersom dessa frågor utreddes redan 2012, men inte togs vidare i någon del, är det värt att analysera vilka av den utredningens slutsatser som ännu är relevanta och vilka som behöver förnyad analys.⁷⁵

⁷⁰ North Atlantic Council.

⁷¹ Supreme Allied Commander Europe.

⁷² Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2027*, FM2025-28599:2.

⁷³ Främst Polismyndigheten, Myndigheten för civilt försvar, Kustbevakningen och Sjöfartsverket, men även Transportstyrelsen, Tullverket med flera.

⁷⁴ Se exempelvis Sjöfartsskyddskommittén, under BTPOS Sjö (beredskapssektor Transporter privat-offentlig samverkan).

⁷⁵ Regeringskansliet, *Maritim samverkan. Betänkande av Maritimutredningen* (SOU 2012:48), Försvarsdepartementet, Stockholm, juli 2012.



Försvarsmakten ska säkerställa att nationell sjötrafikledning och NCAGS är inbördes integrerat och operationaliserat hos samtliga berörda myndigheter – där roller, ansvarsförhållanden och mandat är klarlagda eller tydliggjorda. Nationell sjötrafikledning och NCAGS ska vara övat och prövat under realistiska förhållanden.

Försvarsmakten ska regelbundet genomföra övningar till sjöss med deltagande av civila och militära aktörer för att förbereda organisationer och personal för sina roller inom totalförsvaret vid höjd beredskap och krig, men även för att utveckla och pröva planer och förmågor som allierad. Aktörer bör i sin övningsplanering ta stöd av, eller utgå ifrån, Försvarsmaktens och Myndigheten för civilt försvars övningsinriktning för totalförsvaret.⁷⁶ Övningar bör bland annat inkludera ledning och koordinering, sjöfartsskydd, hamnskydd, sjöövervakning, maritim räddningstjänst, skydd av kritisk undervattens- och maritim infrastruktur samt hantering av oexploderad ammunition och minor till sjöss.

Gränsdragning, ansvar och samarbete till sjöss – inkluderat där havet möter land – ska utvecklas och förtydligas inom Försvarsmakten.⁷⁷ Försvarsmakten ska därför klarlägga myndighetens interna ansvarsfördelning beträffande sjödomänen, bland annat för ökad tydlighet vid civil-militär samverkan.

Försvarsmakten ska genom myndighetens mandat och ansvar inom samhällsplanering (inklusive fysisk planering och riksintressen för totalförsvaret), stärka samhällets robusthet och att verksamhet av vikt för totalförsvaret blir ett centralt perspektiv i utvecklingen av samhället. Samhällsbyggnad inom exempelvis hamnar eller av annan maritim infrastruktur (inklusive kritisk undervattensinfrastruktur) behöver vara långsiktig och följsam gentemot övergripande operativ planering.

Försvarsmakten ska ta initiativ till kunskapsutbyte och samplanering med näringslivet (exempelvis försvarsindustrin, tekniksektorn och kunskapsintensiva företag) för att stärka innovationskraft och förmåga att hantera snabba förändringar i hotmiljön i sjödomänen.

Försvarsmakten ska säkerställa att de frivilliga försvarsorganisationernas kompetenser i ökad utsträckning bidrar till Försvarsmaktens och totalförsvarets förmåga i sjödomänen. Försvarsmakten ska verka för att det skapas en personalpool ur vilken redan utbildad personal med maritim kompetens kan användas för lösande av uppgift vid uppkomna behov, främst i höjd beredskap. Sådan personal ska kunna hålla tidigare kompetenser ”vid liv”, exempelvis genom Försvarsutbildarna och berörda frivilligorganisationer (såsom Sjövärnsskåren).

⁷⁶ Försvarsmakten och MCF (2026), *Gemensam övningsinriktning för totalförsvaret*, FM2026-7982:1 och MCF 2026-02489-1

⁷⁷ Exempelvis vad avser domänansvar hos försvarsgrenschef.



Försvarsmakten ska verka för att det genomförs utbildningar baserat på aktuella regelverk för maritim säkerhet, exempelvis genom Försvarshögskolan samt civila sjöfartshögskolor (Chalmers och Linnéuniversitetet) och sjömansutbildningar. Utbildningen ska riktas mot berörda aktörer där de får möjlighet att utbyta erfarenheter och lära känna varandra på individnivå i syfte att underlätta samarbeten.

5.4. Internationellt samarbete

Inriktning

Länderna i Östersjöområdet måste möta hotet från Ryssland tillsammans snarare än enskilt. I detta är EU vår viktigaste utrikespolitiska arena och Nato den viktigaste försvarspolitiska arenan. En stark nationell försvarsförmåga inom det kollektiva försvaret i Nato är den främsta garanten för maritim säkerhet. Medlemskapet i FN är fortsatt centralt för att värna folk- och havsrätten.

Försvarsmaktens internationella samarbeten avseende maritim säkerhet ska öka Försvarsmaktens förmåga, stödja genomförandet av EUMSS och stärka Natos avskräckning och kollektiva försvar i hela alliansens operationsområde. Samarbeten med våra närmsta grannländer är avgörande och ska prioriteras. Av särskild vikt är att stärka samarbetet i Östersjöområdet och Arktis.⁷⁸ I Östersjöområdet bör övervägas att utveckla någon typ av *Baltic Sea Policing* tillsammans med berörda kustnationer. Ett sådant samarbete skulle kunna fungera redan i fredstid och utgöra en viktig roll i att hantera hybridhot.⁷⁹

Mot bakgrund av hur allierade i Östersjöområdet antas utveckla sina marina stridskrafter bör den marina förmågeutvecklingen i Sverige i huvudsak präglas av följande principiella linjer: (1) marina förmågor dimensioneras för att möta hoten från Ryssland, (2) marinerna ska möta hoten från Ryssland tillsammans inom ramen för Nato, (3) Ryssland ska avskräckas och Östersjön ska kontrolleras, (4) Rysslands uppträdande i sjödomänen ska synliggöras och (5) internationella lagar och bestämmelser såsom UNCLOS ska följas och upprätthållas.

Plan 2026–2035

Försvarsmakten ska fördjupa samarbetet med EU och Nato samt intensifiera samarbetet med relevanta nationella och internationella partners eller organisationer (såsom FN) i syfte att kunna upprätthålla maritim säkerheten och folkrätten. I enlighet med den politiska styrningen ska Försvarsmakten verka för att EU:s prioriteringar inom förmågeutveckling vägleds av Natos förmågemål och Försvarsmaktens prioriteringar.

⁷⁸ Ett viktigt initiativ är "Open Letter by the Coastal States of the Baltic Sea and the North Sea with Iceland on the Growing Risks to Maritime Safety to the International Maritime Community." Initiativet kräver proaktiva åtgärder från flaggstaterna gentemot störning och manipulation av navigationssystem och AIS, åtgärder mot Skuggflottan samt krav på att alla fartyg strikt ska följa internationella konventioner.

⁷⁹ FOI, FOI Memo 8446 *Natomedlemskapets konsekvenser för sjödomänen*.



Försvarsmakten ska samarbeta med andra allierade, särskilt i Östersjöområdet, inom bland annat gemensam operationsplanering, utveckling av förband och förmågor som behövs för att etablera och upprätthålla maritim säkerhet och för att möjliggöra gränsöverskridande verksamhet i alla konfliktnivåer. Särskild vikt ska läggas vid samarbeten avseende värdlandsstöd, militär rörlighet och försörjnings-säkerhet. Till detta kan läggas exempelvis samordnad isbrytning med Finland inom strategiska områden eller farleder. Samarbete inom informationsutbyte, sjöövervakning och deltagande inom maritima säkerhetsoperationer (MSO) ska prioriteras.

Försvarsmakten ska verka för att länderna i Östersjöområdet upprättar en adekvat och gemensam sjölägesbild samt för en nationell harmonisering med EU och Nato avseende nationella regelverk och hur information klassas eller hanteras digitalt.

Försvarsmakten ska bidra till att stärka Natos roll, avskräckning och försvar i Arktis, bland annat genom att bidra till det kollektiva försvaret av både eget och allierades territorium eller havsområden. Försvarsmakten ska även delta i de militärstrategiska forumen för samarbete om Arktis⁸⁰ och påverka Nato eller allierade att ta ökad hänsyn till subarktiska behov och förutsättningar i processer för operationsplanering och förmågutveckling.

Försvarsmakten ska aktivt delta i EU:s, Natos och berörda kustnationers övningsplanering och övningar avseende maritim säkerhet – i syfte att utveckla metoder samt att påverka och inrikta övningsinnehåll och övningsscenarier så att det stödjer Försvarsmaktens och övriga totalförsvarets målsättningar samt speglar aktuella säkerhetspolitiska realiteter.

Försvarsmakten ska fortsätta deltagandet i Joint Expeditionary Force⁸¹ (JEF) och bidra till att JEF utvecklar sin förmåga att snabbt kunna agera koordinerat i Östersjöområdet samt verka för att berörda aktörer inom totalförsvaret involveras och deltar i operationer som kräver deltagande från såväl militära som civila aktörer.

Försvarsmakten ska sträva efter ett utökat deltagande i Natos *Centre of Excellence* (COE).⁸² Inom ramen för maritim säkerhet bedöms Försvarsmakten i första hand ha intresse av COE för; *Maritime Security* (MARSEC) i Turkiet, *Operations in Confined and Shallow Waters* (CSW) i Tyskland och *Naval Mine Warfare* (NMW) i Belgien.

⁸⁰ Exempelvis arktiska försvarschefsmötet (ACHOD) och de arktiska säkerhetsstyrkornas rundabordssamtal Arctic Security Forces Roundtable (ASFR).

⁸¹ JEF är en expeditionsstyrka under ledning av Storbritannien och som inkluderar ett flertal av Östersjöländerna.

⁸² Som partnernation deltar Sverige i tre av dem (*Cooperative Cyber Defence*, *Counter Improvised Explosive Devices* samt *Strategic Communications*).



5.5. Juridik

Inriktning

Juridiken både vägleder och styr vårt agerande. Det är därför nödvändigt för berörda aktörer att ha relevanta kunskaper i internationell rätt och havsrätt för att kunna optimera men även begränsa agerande under olika typer av situationer, bland annat med hänsyn till risk för reciprocitet. De senaste årens händelseutveckling har gjort att EU:s och Natos medlemsstater, samt andra partnernationer, tydligt behövt förhålla sig till de rättigheter och skyldigheter som havsrätten ger. Medan diskussionen om rätten att genomföra olika typer av ingripanden har varit livlig i folkrättsliga kretsar har vissa nationer ändå genomfört ett antal olika ingripanden – på delvis olika sätt utifrån egna tolkningar av gällande havsrätt. Eftersom i synnerhet UNCLOS inte kan förväntas att förändras i närtid, är det av stor vikt och tillse att den nationella rätten tillgodoser och implementerar havsrätten på ett ändamålsenligt sätt. Det är även viktigt att fördelningen av ansvar för aktörer i sjödomänen är tydliggjord samt att det finns en hög grad av kunskap och förståelse kring vilka rättsliga mandat som såväl nationell som internationell rätt medger i form av agerande eller uppträdande.

I stället för att bli defensiv i förhållande till juridiken behöver man vända på det genom att analysera och agera utifrån vad den kan möjliggöra, vilket förutsätter en god rättslägesbild. Försvarsmaktens inriktning är därför att berörda aktörer i sjödomänen behöver skapa en gemensam rättslägesbild av nuvarande läge och vad berörd lagstiftning medger, bland annat genom att jämföra juridiska uppfattningar eller tolkningar samt identifiera var det saknas rättsliga grunder att göra vad som krävs i framtida situationer. Utifrån en sådan rättslägesbild bör även övergripande slutsatser dras avseende eventuella ”gap” i juridiken eller i fördelade mandat, vilket kan föranleda specificerade behov av egna eller gemensamma framställningar om rättslig översyn.

Svensk rätt behöver understödja den svenska integrationen i Nato och möjliggöra ett effektivt deltagande från svensk sida. Försvarsmakten har bedömt att de rättsliga förutsättningarna för att upptäcka och omhänderta så kallade hybrida och icke-linjära hot och angrepp från främmande makt behöver ses över för att modernisera och komplettera befintlig lagstiftning och ansvariga myndigheters mandat, vilket myndigheten har framställt om.⁸³ Behovet av detta är alltså aktuellt men förutsättningarna skiljer sig åt mellan domänerna, där sjödomänen är särskilt utsatt för ovan nämnda typer av hot och aktiviteter.

Plan 2026–2035

Försvarsmakten ska fortsatt verka för en ändamålsenlig och heltäckande författningsreglering för maritim säkerhet som tydliggör berörda aktörers befogenheter och ansvar, täcker hela hotskalan och omfattar såväl sjöterritoriet som de maritima zonerna samt på och över fritt hav.

⁸³ Försvarsmakten, *Hemställan om översyn av lagstiftning*, FM2020-17129:1, 2020-12-03.



Försvarsmakten ska fortsätta analysen av de rättsliga förutsättningarna och fördelningen av mandat eller ansvar för maritim säkerhet, inkluderat möjligheterna att agera mot icke-linjära hot i sjödomänen.⁸⁴ Försvarsmakten ska delge och utbilda berörda delar av myndigheten resultatet av genomfört arbete.

Försvarsmakten ska verka för att berörda aktörer inom totalförsvaret har god kunskap om existerande regler, en liknande tolkning av lagen, eller i andra hand har högre kunskap om tolkningsskillnaderna. Försvarsmakten ska öka samarbete och informationsöverföring mellan egen och andra berörda aktörers juridiska funktioner och därigenom dela analys av rättsliga möjligheter att agera mot bland annat hybrida eller icke-linjära hot i sjödomänen.

Försvarsmakten ska även undersöka förutsättningar för gemensamma utbildningar inom totalförsvarsjuridik och havsrätt, exempelvis genom uppdrag till Försvarshögskolan. Utbildning bör kombineras med kunskapsuppbyggnad och svensk forskning på området, vilket Försvarsmakten fortsatt ska främja genom exempelvis uppdrag till berörda akademier, universitet eller forskningsinstitut.

Försvarsmakten ska med utgångspunkt från en gemensam rättslägesbild, enskilt eller tillsammans med andra aktörer, identifiera brister eller begränsande faktorer i befintlig lagstiftning beträffande maritim säkerhet, samt ta ställning till om det finns behov att framställa till regeringskansliet om rättslig översyn inom området.

⁸⁴ Exempelvis översyn av lagstiftningen som rör sjötrafikledning och sjöfartskontroll, inklusive prejning och visitering av fartyg samt att nödvändiga lagstiftningsåtgärder vidtas skyndsamt.