



Myndigheten
för civilt försvar

Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2025/00710

Att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning

Att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning

Myndigheten för civilt försvar
651 81 Karlstad

Enhet: Enheten för befolkningsskydd och kärnenergiberedskap

Sammanfattning

Myndigheten för civilt försvar har tillsammans med Finland upprättat en planering för befolkningsrörelser över gräns. Inledningsvis etablerades gemensamma planeringsförutsättningar mellan länderna, vilka sedan brutits ned ytterligare inom respektive land. Berörda aktörer i Sverige har engagerats i en planeringsgrupp som tillsammans tagit fram den svenska planeringen. Planeringen har dokumenterats i form av en operationsdesign och en fempunktsorder som remitterats berörda aktörer och i samband med slutredovisningen av regeringsuppdraget beslutats av Myndigheten för civilt försvar. Planeringen har genomförts med stöd av svensk planerings- och ledningsmetodik (SPL), vilket bidragit till att den är Natoanpassad och att den civil-militära ömsesidiga förståelsen för planeringen ökat.

För att utforska och provtrycka delar av pågående planering har Myndigheten för civilt försvar inom ramen för planeringsprocessen samarbetat med utvalda aktörer inom ramen för planerade övningar, så som C OPL Samverkansfältövning och Steadfast Duel 2025. Myndigheten planerar för att fortsatt öva integrerat med Försvarsmakten samt pröva den framtagna planeringen i den Sverigeledda övningen Exercise Polaris 2027.

Vidare har Myndigheten för civilt försvar i arbetet beaktat pågående internationella samarbeten samt vid behov etablerat kompletterande sådana. Myndigheten har etablerat strategiska samarbeten med relevanta Nato-kommandon, Natos högkvarter och EU i frågan om befolkningsrörelser över gräns. I detta sammanhang har myndigheten också arrangerat ett högnivå-möte och en expert-workshop för att vidareutveckla det finsk-svenska samarbetet till att omfatta tio länder kring Östersjön. I detta initiativ har även berörda delar av Försvarsmakten, Nato och EU inkluderats. Dessa möten bidrog också till att påbörja implementeringen av det relaterade samförståndsavtal som i februari 2026 undertecknades av Försvarsdepartementet och ansvariga ministerier i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Tyskland.

Vad avser möjligheterna till fördjupat samarbete inom materielförsörjning gör Myndigheten för civilt försvar bedömningen att länderna bör fortsätta identifiering av kritisk materiel för räddningstjänst och befolkningskydd för gemensam upphandling och lagring, samt inkludera Finland i det fortsatta arbetet med att etablera lagringslokaler för det civila försvaret. Vidare ska beslutsprocesser för aktivering och logistik tas fram och övas för att svenska materiella förstärkningsresurser ska kunna användas i Finland under hela hotskalan. Länderna bör också fortsätta arbetet med att säkerställa tillgång genom alternativa tillverkningsmetoder, avtal med producenter samt andra liknande lösningar.

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
1.1	Bakgrund.....	4
1.2	Syfte och mål.....	4
1.3	Avgränsningar för planering av befolkningsrörelser över gräns.....	5
2.	Genomförande.....	6
2.1	Gemensamma finsk-svenska planeringsförutsättningar.....	6
2.2	Etablera en förberedande planering.....	7
2.2.1	Metod.....	8
2.2.2	Resultat.....	8
2.2.3	Bilateralt planeringsmöte mellan expertmyndigheter.....	9
2.3	Kommunikation med civilbefolkningen.....	10
2.4	Övning och internationella samarbeten.....	11
2.4.1	Planering för att genomföra övningar.....	12
2.4.2	Internationella samarbeten.....	13
2.5	Nästa steg och åtgärdsförslag.....	15
2.5.1	Implementering och förvaltning.....	15
2.5.2	Utveckling av nomenklatur.....	17
2.5.3	Användning av planeringsmetodiken i beredskapsstrukturen.....	18
2.5.4	Pröva planens användning i beredskapssystemet.....	18
2.5.5	Samisk konsultation i nästa steg av planeringen.....	19
2.5.6	Planerat erfarenhetsutbyte med Polen.....	19
2.5.7	Samarbete med NATO StratCom COE.....	19
2.6	Materieförsörjning.....	20
2.6.1	Analys av respektive system.....	20
2.6.2	Lämpliga områden för samarbete.....	21
2.6.3	Förslag till fortsatt arbete.....	21
3.	Bilagor.....	24
3.1	Planeringsförutsättningar – svensk sammanfattning.....	24
3.2	Plan (operationsdesign och fempunktsorder).....	24
3.3	Åtgärdsförslag.....	24
	Referenser.....	25

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I april 2025 gav regeringen Myndigheten för civilt försvar i uppdrag att samverka med sina motparter i Finland för att upprätta en gemensam planering för gränsöverskridande storskalig utrymning. I uppdraget ingick även att analysera och redovisa möjligheten till samarbete mellan Sverige och Finland gällande materieförsörjning inom räddningstjänst och befolkningsskydd under höjd beredskap och ytterst krig.

Regeringen bedömde att dagens allvarliga säkerhetsläge kommer att bestå under överskådlig tid och att det riskerade att förvärras ytterligare. Mot bakgrund av de säkerhetspolitiska utmaningar som Sverige möter fanns behov av förbättrat civilt försvar, civil beredskap och samarbete när det gäller krishantering. Att skydda civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig, inklusive att genomföra förberedelser för gränsöverskridande storskalig utrymning, bedömdes vara en viktig uppgift för det civila försvaret.

Att upprätthålla och stärka samhällets resiliens är också nödvändigt för trovärdigheten i Natos och de allierades samlade förmåga till avskräckning och försvar. För arbetet med att stärka och mäta den civila beredskapen har Nato identifierat sju grundläggande civila förmågekrav. Ett av dessa är effektiv hantering av kontrollerade och okontrollerade befolkningsrörelser. Denna planering för gränsöverskridande storskalig utrymning är en del i hur Sverige uppfyller sin del av de förpliktelser som det innebär att vara Natoallierad.

I september 2024 undertecknade Sverige och Finland en avsiktsförklaring om gemensam planering i fråga om skydd av civilbefolkningen. I händelse av allvarliga krissituationer, ett väpnat angrepp eller hot om väpnat angrepp riktat mot Finland eller Sverige förbättrar gemensam planering förutsättningarna för att skydda civilbefolkningen.

Utifrån ovanstående bakgrund och regeringens uppdragsformulering, har Myndigheten för civilt försvar tillsammans med Finland genomfört uppdraget.

1.2 Syfte och mål

Syftet med uppdraget var att tillsammans med Finland upprätta en gemensam planering för gränsöverskridande storskalig utrymning (befolkningsrörelser över gräns). Uppdraget ska också bidra till att skydda civilbefolkningen, upprätthålla och stärka samhällets motståndskraft samt avskräcknings- och försvarsförmåga i Sverige och kollektivt med allierade inom Nato.

I uppdraget ingick att;

- samverka med motparter i Finland för att upprätta en gemensam planering för gränsöverskridande storskalig utrymning,
- planera för att kunna genomföra övningar för att stärka operativ beredskap och samordning vid massevakuering i händelse av allvarliga krissituationer eller ett väpnat angrepp eller hot om väpnat angrepp mot Finland eller Sverige,
- beakta annat samarbete som sker på nordisk, nordisk-baltisk, eller europeisk nivå och resiliensarbetet inom Nato och eventuellt komplettera planeringen med dessa,
- analysera och redovisa möjligheten till samarbete mellan Sverige och Finland gällande materielförsörjning inom räddningstjänst och befolkningsskydd under höjd beredskap och ytterst krig, samt
- beakta redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/01362 Övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen.

1.3 Avgränsningar för planering av befolkningsrörelser över gräns

Följande avgränsningar har gjorts i arbetet med att upprätta en planering för hantering av befolkningsrörelser över gräns:

- Den finsk-svenska planeringen genomförs i förhållande till ett antal avgränsningar. Dels genomförs den inom ramen för förberedande planering, alltså planering för hur befintliga förmågor ska nyttjas i scenariot. Arbetet in-tecknar därmed inte planerad förmågeutveckling eller bedömd samhällsutveckling i ett längre tidsperspektiv. Den gemensamma förberedande planeringen kan dock identifiera behov av förmågeutveckling som behöver omhändertas och genomföras i nästa steg.
- Den gemensamma förberedande planeringen sker på nationell (central) nivå med bilateral, internationell samordning. Detta innebär till exempel att arbetet inte behandlar hur den nationella planeringen bör brytas ned på regional och lokal ledningsnivå i Sverige. Civilområden, länsstyrelser och kommuner behöver ta över den nationella planeringen i nästa steg genom att analysera och bedöma om, och i så fall hur, konsekvenserna bör hanteras inom deras givna ansvarsområden. Detsamma gäller för nationella myndigheter med specifika ansvarsområden.

2. Genomförande

Detta avsnitt beskriver hur Myndigheten för civilt försvar arbetat för att:

- Samverka med sina motparter i Finland för att upprätta en gemensam planering för gränsöverskridande storskalig utrymning.

Vid inledningen av uppdraget konstaterades särskilda behov av utbyte med Finland för att säkerställa samordning med Finlands operativa planering. Myndigheten för civilt försvar och Inrikesministeriet i Finland kom då överens om tre faser för arbetet som skulle genomföras i sekvens:

- 1) Etablera gemensamma planeringsförutsättningar
- 2) Etablera förberedande planering (svensk och finsk separat planeringsprocess)
- 3) Planering för kommunikation med civilbefolkningen

Nedan beskrivs genomförandet av respektive fas övergripande.

2.1 Gemensamma finsk-svenska planeringsförutsättningar

De gemensamma finsk-svenska planeringsförutsättningarna togs fram i samarbete mellan Myndigheten för civilt försvar och Inrikesministeriet i Finland. De beskriver de centrala aspekter Sverige och Finland kommit överens om för vidare planering inom respektive land. Syftet med planeringsförutsättningarna var att skapa en gemensam förståelse och grund för vilka aspekter som behöver beaktas och hur de ska tolkas, inom den givna kontexten och planeringen. Till exempel;

- Rättsliga utgångspunkter
- Militärstrategiskt perspektiv
- Civil-militär samordning
- Arktis – specifika förutsättningar
- Befolkning och särskilt sårbara grupper
- Gemensam strategi för hantering av befolkningsrörelser

De öppna planeringsförutsättningarna finns i engelsk version, men primärt har en svensk sammanfattning av dessa använts i planläggningen. Den svenska sammanfattningen bifogas i sin helhet i denna slutrapport. Planeringsförutsättningarna ligger dels till grund för framtagandet av planen. Stora delar av dessa är också framtagna för att vara ett stöd för arbetet med frågan om befolkningsrörelser över gräns i stort. Alla delar av planeringsförutsättningarna omhändertas därför inte i planen i nuläget.

Delar av planeringsförutsättningarna är sekretessbelagda. Dessa behandlar bland annat geografiska ingångsvärden som på olika sätt fyller viktiga funktioner i planeringen. Dessutom delges däri en inriktning vad avser tid och numerärer.

Pågående arbeten som utgjort centrala ingångsvärden i arbetet (utöver ingångsvärden från Finlands planering) är bland annat:

- Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030
- Nationell process för civila aspekter av värdlandsstöd (HNS MOR)
- Regeringsuppdrag Fö2024/01362 att planera åtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen

2.2 Etablera en förberedande planering

För att etablera en förberedande planering för hur berörda aktörer i Sverige ska agera i situationer där befolkningsrörelser över gräns behöver hanteras har Myndigheten för civilt försvar lett en planeringsprocess där primärt berörda aktörer bjudits in¹ för att delta i en planeringsgrupp.

Utifrån planeringsprocessen har relevanta myndigheter tillsammans diskuterat och brutit ner de bilaterala planeringsförutsättningarna till uppgifter för svenska myndigheter. Dessa uppgifter är inplanerade för genomförande i en nationell, aktörsgemensam plan för hantering av befolkningsrörelser över gräns från Finland.

När planeringsgruppen etablerats genomfördes följande:

- Digitalt uppstartsmöte (september)
- Tre arbetsdagar fördelade i två workshops (oktober och november)
- Digitalt uppsamlingsmöte inför extern remiss (januari)
- Extern remiss (februari)
- Bilateralt möte mellan ett första urval av expertmyndigheter i Helsingfors (februari)
- Fysiskt möte för samordning efter genomförd extern remiss (mars)

Under processens gång har även dialog förts med olika aktörer utifrån uppkomna behov.

¹ Följande aktörer har bjudits in och deltagit i planeringsgruppens arbete: Civilområde Norr, Civilområde Öst, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Tullverket, Trafikverket.

2.2.1 Metod

Metoden som användes för planeringen var en förenklad version av svensk planerings- och ledningsmetodik (SPL). Metoden som beskrivs i SPL utgör en generell problemlösningsmetod som kan användas för att lösa olika komplicerade och komplexa problem. SPL är en process för att komma fram till ett ramverk för genomförande av uppdraget (i det här fallet att hantera gränsöverskridande befolkningsrörelser från Finland), vilket visuellt beskrivs i en operationsdesign.

Slutprodukten för det som benämns operationsplanering är en operationsdesign där det identifieras beslut i stort (BIS), aktörer, operationslinjer, effekter som ska uppnås, aktiviteter som ska genomföras och önskat slutläge.²

Val av metod för genomförande var strategiskt. Dels valdes metoden då den lämpar sig för den typ av komplexa problem och behov av gemensam planering som planeringsgruppen stod inför, dels för att möjliggöra en ökad grad av civil-militär, ömsesidig förståelse för planeringens innebörd. Metodvalet medför också att planeringen är Natoanpassad då den utgör en anpassad version av NATO Comprehensive Operations Planning Directive (COPD).

2.2.2 Resultat

Planeringsgruppen har tillsammans arbetat i workshopformat för att genom användande av metoden generera en svensk, aktörsgemensam plan för hantering av befolkningsrörelser över gräns från Finland. Resultatet av planeringsgruppens gemensamma arbete är:

- En **grafisk operationsdesign** där startläge, önskat slutläge, avgörande förhållanden och insatslinjer (operationslinjer) tydliggörs.
- En **skriftlig** fempunktsorder som beskriver 1) Orientering, 2) Uppdrag, 3) Genomförande, 4) Logistik, 5) Ledning.

Operationsdesignen och fempunktsordern är sekretessbelagda och redovisas i särskild bilaga.

² Försvarshögskolan och Länsstyrelsen i Blekinge län: Beskrivning av operationsplanering anpassad till planering inom det civila försvaret.

2.2.3 Bilateralt planeringsmöte mellan expertmyndigheter

I februari 2026 genomfördes ett bilateralt planeringsmöte mellan ett antal expertmyndigheter i Sverige och Finland på plats i Helsingfors. Syftet med mötet var att knyta ihop de nationella aktörer i Finland och Sverige som deltagit i respektive lands planeringsprocess, för att inom ett antal prioriterade områden påbörja samordning bilateralt i särskilda expertområden.

I samarbete med Finland fattades beslut om att följande områden skulle inkluderas i ett första bilateralt planeringsmöte:

- Gränshantering
- Transporter
- Samordning på regional nivå (motsvarande civilområde och länsstyrelse)
- Hälso- och sjukvård
- Strategisk kommunikation

Deltagande myndigheter diskuterade frågor som kräver gränsöverskridande samarbete inom deras område, samt identifierade områden som kräver fördjupad samplanering i nästa steg, samt föreslog lösningar för arbetet framåt. Slutsatserna från mötet är inte färdigarbetade mellan länderna och omfattas av sekretess, varför de inte kan delges inom ramen för redovisningen av regeringsuppdraget.

2.3 Kommunikation med civilbefolkningen

Kommunikation har genomgående under uppdragets gång betonats som avgörande för att uppnå målsättningarna med planeringen som helhet. Bland annat syftar kommunikationen till att säkerställa önskade attityder och beteenden, vilket kan möjliggöra ”styrning” av befolkningsrörelser. Som beskrevs inledningsvis beslutade Myndigheten för civilt försvar och Inrikesministeriet från början att genomföra tre faser i sekvens. Kommunikation med civilbefolkningen utgjorde den tredje fasen och arbete pågår därför inom ramen för denna fas. Myndigheten för civilt försvar leder arbetet, vilket syftar till att ta fram förberedd kommunikation till civilbefolkningen, både i fredstid (för att förbereda befolkningen inför händelse) och vid händelse. Arbetet görs i samarbete med Myndigheten för psykologiskt försvar och finska Inrikesministeriet.

Planerad kommunikation tas fram i ett antal steg enligt samma metodik som arbetet i stort. Löpande samverkan med Inrikesministeriet genomförs just nu i relation till samtliga nedanstående aktiviteter:

- Myndigheten för civilt försvar tog tillsammans med finska Inrikesministeriet fram gemensamma planeringsförutsättningar. Detta innefattar bland annat förslag till gemensamma målgrupper för kommunikationen, gemensamma målsättningar, övergripande kommunikationsinriktningar och budskap.
- Planeringsförutsättningarna bröts sedan ner till aktörsgemensam inriktning på central nivå inom och för respektive land. Inriktningen utformades då som en operationslinje i operationsdesignen och därigenom relaterar denna till avgörande förhållanden för operationen som helhet. Operationslinjen för kommunikation kommer att inkluderas i nästa iteration av planen, även om arbetet redan kommit långt.
- Den aktörsgemensamma inriktningen på central nivå (operationslinjen) bryts ner till aktörs- och ansvarsområdesspecifik kommunikation. Likt helheten för planen i stort samordnas kommunikationen genom en etablerad planeringsgrupp på central nivå, detta för att undvika divergerande aktiviteter och budskap.

2.4 Övning och internationella samarbeten

Detta avsnitt redogör för pågående planering för att kunna genomföra övningar samt hur myndigheten beaktat internationella samarbeten i genomförande av uppdraget. Utöver att planera för att kunna genomföra övningar har myndigheten också bidragit i planering och genomförande av utvalda relevanta övningar för effektiv utveckling och framdrift av planeringen under pågående arbete.

C OPL Samverkansfältövning 2025

Övningen syftade till att identifiera CIMIC-utmaningar och möjligheter i Natos Nordisk-Baltiska kontext för att stödja utvecklingen av nationella planer samt Natos befintliga regionala planering. Myndigheten för civilt försvar samarbetade med Försvarsmakten i planering och genomförande av övningen, detta för att belysa vikten av Natos deltagande i planeringen för befolkningsrörelser över gräns och att denna planering samordnas med implementeringen av Natos regionala planer. Det mest centrala resultatet av samarbetet mellan Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar var att övningen blev startskottet för ett fördjupat strategiskt samarbete mellan Myndigheten för civilt försvar, Försvarsmakten och NATO JFC Brunssum. Detta samarbete har därefter fördjupats och vidareutvecklats för att också inkludera till exempel NATO Joint Support and Enabling Command (JSEC).

Steadfast Duel 2025

I Sverige övades primärt Försvarsmaktens operationsledning i Högkvarteret. Myndigheten för civilt försvar deltog i övningen som motspel, men också för att pröva myndighetens förmåga att under högsta beredskap tillhandahålla civilt stöd till Försvarsmakten och företräda civilt försvar i totalförsvarssamverkan. Samtidigt tog myndigheten tillfället i akt att pröva det operativa ledningssystemets struktur och arbetssätt. Inom ramen för regeringsuppdraget nyttjade Myndigheten för civilt försvar också övningen till att under pågående arbete och planering nyttja övning för att särskilt avancera planeringen för hantering av befolkningsrörelser över gräns. Bland annat drogs nedan urval av slutsatser:

- Ett Beslut i Stort skrevs fram och kunde provtryckas. Detta utkast har sedan vidareutvecklats inom ramen för planeringen.
- Deltagande i övningen klargjorde också i stora delar hur etablerad struktur för ledning och beslutsfattande i det civila försvaret borde nyttjas för planeringens implementering efter uppdragets redovisning.
- Skarpa planeringsförutsättningar kunde prövas och slutsatser dras. Konkret genomförde Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar bland annat en samberedning av en framåtblickande inriktning för totalförsvaret avseende prioritering av åtgärder i tid och rum.

International Cooperation Course 2025

ICC 2025 genomfördes i Länsstyrelsen i Västerbottens läns regi i oktober 2025 med omkring 80 deltagare från regional nivå i Finland, Sverige och Norge. Deltagarna representerade olika verksamhetsområden, till exempel gränspolis, tull, kommuner, länsstyrelser, sjukvårdsregioner och migrationsmyndigheter. Fokus låg på Natos tredje baskrav, förmåga att effektivt hantera kontrollerade och okontrollerade befolkningsrörelser. Myndigheten för civilt försvar samarbetade med Länsstyrelsen i Västerbottens län i förberedelser och genomförande av kursen för att möjliggöra synergieffekter med pågående planering. Till exempel kunde delar av de framtagna finsk-svenska planeringsförutsättningarna prövas mot de aktörer som i förlängningen kommer att ansvara för implementeringen av planeringen, vilket också genererade viktiga slutsatser för det fortsatta arbetet.

2.4.1 Planering för att genomföra övningar

All planering ska prövas i övning. För att pröva den upprättade finsk-svenska planeringen kommer Myndigheten för civilt försvar att genomföra Exercise Polaris under hösten 2027. Scenariot för övningen utspelar sig i norra Sverige och ska utformas så att den framtagna planeringen behöver aktiveras i övningen.

Den etablerade svenska planeringsgruppen för hantering av befolkningsrörelser över gräns kommer att bidra till vilka delar av planeringen som är mest centrala att öva. Detta kommer att göras i två syften – dels för att pröva delar av den framtagna planeringen, dels för att genom övning utforska delar som i dagsläget kanske inte är helt utredda.

Myndigheten för civilt försvar planerar också att fortsatt bidra till Försvarsmaktens övningar och övningsserier. Dels pågår planering för att integrera planeringen för hantering av befolkningsrörelser i Samverkansfältövning 2026 som genomförs hösten 2026. Tanken är då att vidareutveckla de aktiviteter i frågan som genomfördes i motsvarande övning 2025.

Utöver ovanstående planerar Myndigheten för civilt försvar också att fortsätta inkludera perspektivet och planeringen för gränsöverskridande befolkningsrörelser vid deltagande i övning inom ramen för Steadfast-serien.

2.4.2 Internationella samarbeten

Utöver nedanstående specifika samarbeten och aktiviteter ska även nämnas att Myndigheten för civilt försvar i sitt arbete löpande beaktat:

- Pågående revidering av NATO Baseline Requirements
- Pågående arbete med civila aspekter av värdlandsstöd
- Pågående samarbeten i frågan om gränsöverskridande befolkningsrörelser mellan andra länder (till exempel de baltiska staterna) samt erfarenheter från Ukraina
- Pågående nordiskt arbete av relevans för frågan

Svalbardgruppen – evakuering av patienter

Svalbardgruppen genomför de kommande två åren ett projekt för att stärka beredskapen för patientevakuering. Projektet ska genomföras tillsammans med de baltiska staterna. Projektets syfte är att stärka hälso- och sjukvårdens beredskap för störningar i den nordisk-baltiska regionen, särskilt vad avser att stärka operativ planering för evakueringar av patienter och särskilt utsatta grupper.

För att säkerställa synergier och mervärde av samordning mellan de båda planeringsprocesserna har den sammanhållande personen för Svalbardgruppens projektförberedelser inkluderats i den finsk-svenska planeringsprocessen. En konkret effekt av detta är att Svalbardgruppen, i genomförande av projektet, till del kommer att använda sig av samma planeringsförutsättningar som det finsk-svenska planeringsarbetet. Dessutom kommer det fortsatta arbetet kring planering för gränsöverskridande befolkningsrörelser och Svalbardgruppens projekt löpande samarbeta för största möjliga effektivitet och samordning.

Högnivåmöte och expert-workshop för utökad planering i Östersjöregionen

Den 3-4 mars 2026 genomförde Myndigheten för civilt försvar ett högnivåmöte och en expertworkshop för att utöka den finsk-svenska planeringen till att omfatta Östersjöregionen (Norge, Sverige, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Danmark och Island). Genomförandet av högnivåmöte och expertworkshop utgjorde också det inledande steget för implementering av det Memorandum of Understanding (MoU) som tagits fram tillsammans med berörda länder i detta syfte.

Utöver inkludering av fler länder integrerade Myndigheten för civilt försvar i dessa möten även relevanta deltagare från EU och Nato, inkluderat företrädare för JFC Brunssum och Joint Support and Enabling Command (JSEC). Även Försvarsmakten deltog. På detta sätt kunde också flera pågående strategiska samarbeten och utvecklingsarbeten sammanfogas för samlad framdrift i nästa steg.

Syftet med högnivåmötet och expertworkshopen var att:

- Skapa samsyn kring pågående planering och initiativ för gränsöverskridande befolkningsrörelser i regionen
- Utforska möjliga format för civil-militär samverkan på Natoregional nivå
- Påbörja framtagandet av en ”road map” för vilka aktiviteter och åtgärder länderna ska arbeta med tillsammans och när olika aktiviteter ska genomföras i tid de närmaste fem åren.

Resultatet av mötena, särskilt expertworkshopen, är fortsatt under bearbetning och kan därför inte delges i denna slutrapport. Däremot kan myndigheten preliminärt konstatera att syftet med både högnivåmötet och expertworkshopen uppnåddes och att det redan finns en god idé om vägen framåt, prioriterade aktiviteter och åtgärder länderna ska arbeta med tillsammans, samt i vilken ordning aktiviteter och åtgärder ska genomföras de närmsta åren. Arbete kvarstår dock för att förankra och bereda resultat och föreslagen väg framåt med berörda länder.

2.5 Nästa steg och åtgärdsförslag

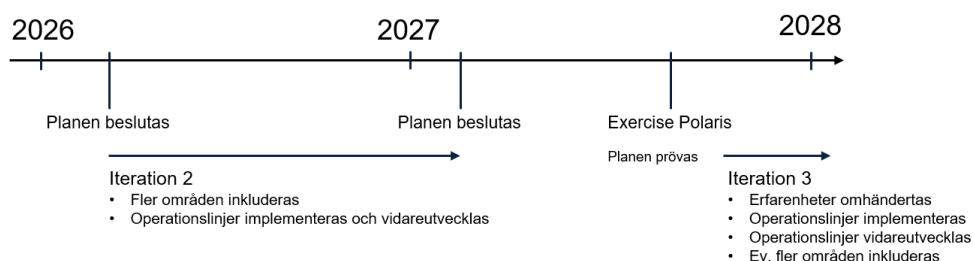
I nästa steg av arbetet kommer ansvariga och berörda myndigheter samt andra aktörer att implementera respektive operationslinje. Detta innebär att flera åtgärder behöver genomföras inom ramen för respektive aktörs ansvarsområde. Samtliga av dessa åtgärder delges inte i denna slutrapport. Delar av åtgärdsförslagen redovisas i en sekretessbelagd bilaga.

2.5.1 Implementering och förvaltning

Planen har, i nuvarande form, remitterats till berörda externa aktörer och bedöms kunna beslutas i en första version vid slutredovisning av regeringsuppdraget. Planen beslutas och förvaltas av Myndigheten för civilt försvar.

I nästa steg, när den första versionen av planen beslutats, behöver expertmyndigheter samt regional och lokal ledningsnivå fortsätta arbetet med att implementera planen inom sina respektive ansvarsområden. När planen beslutas kommer också ytterligare operationslinjer att behöva inkluderas i arbetet.

Den beslutade planen vidareutvecklas och uppdateras i iterationer. Nedan ges en övergripande bild av den föreslagna fortsatta framdriften fram till och med år 2028, då ytterligare en iteration samt en övning för att pröva planen ska ha genomförts.



Berörda myndigheter lyfter i sina remissvar vikten av att finansieringsvägar för åtgärder som kommer av implementering av planen tydliggörs. I dialog och samverkan har planeringsgruppen diskuterat frågan och kommit fram till att:

- Åtgärder som ska vidtas av myndigheter på nationell nivå ska lyftas och finansieras inom ramen för ordinarie budgetprocesser.
- Delar av åtgärder som ska vidtas på regional och lokal ledningsnivå bör till del kunna finansieras inom ramen för medel som fördelas av Myndigheten för civilt försvar. För dessa medel kommer aktuella resursbehov att bedömas som del i en helhet där ingångsvärden från fler pågående planeringsprocesser som träffar regional och lokal nivå inkluderas. Skulle ytterligare behov tillkomma hanteras även dessa inom ramen för ordinarie budgetprocess.

Samordna planeringen

Vid fortsatt uppdrag att leda samordningen av planeringen planerar Myndigheten för civilt försvar att i nästa steg och i vissa avseenden formalisera den planeringsgrupp som inom ramen för regeringsuppdraget etablerats. På så sätt skapas tydligare strukturer för samordning och uppföljning av identifierade planeringsuppgifter och fortsatt vidareutveckling av planeringen. Utveckling och implementering av åtgärder, aktörsgemensamt inom en operationslinje eller av enskild aktör, behöver kunna ske samtidigt som Myndigheten för civilt försvar löpande samordnar utvecklingen av planeringen som helhet. Utöver redan ingående aktörer bör ytterligare aktörer inkluderas och beredas möjlighet att definiera uppgifter för sina ansvarsområden för omhändertagande i planen och samordning med övriga operationslinjer. I nuläget identifierade sådana redovisas under särskild rubrik i detta avsnitt.

Planeringen för befolkningsrörelser över gräns omfattar och blir delvis inriktande för stora delar av det civila försvaret och ligger inom ramen för myndighetens nu förtydligade uppgift att stödja, utveckla och inrikta samordningen mellan berörda aktörers planering för civilt försvar, att särskilt verka för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret och att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Dessutom har Myndigheten för civilt försvar i uppgift att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.³ Vidare finns möjliga synergier mot andra likartade planeringsprocesser som leds av Myndigheten för civilt försvar.⁴

Uppdrag kopplat till samarbete Östersjöregionen

I februari 2026 undertecknade Försvarsdepartementet och ansvariga ministerier i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Tyskland ett samförståndsavtal om att samarbeta kring planeringen av gränsöverskridande evakueringar och förmågan att effektivt hantera okontrollerade befolkningsrörelser i vår del av Europa.

All planering i frågan om befolkningsrörelser över gräns ska omhändertas och implementeras i nationell planering – bara då får planering med andra länder verklig effekt. Det är därför helt centralt att den etablerade svenska planeringsgruppen (enligt ovan) är den grupp som lyfts in i samarbetet med övriga länder kring Östersjön.

³ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för civilt försvar.

⁴ Likartade planeringsprocesser är till exempel att hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd för att möjliggöra militära operationer och att stödja berörda aktörers samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap.

Inkludering av fler perspektiv och områden

I det fortsatta arbetet behöver planeringen kompletteras med ytterligare perspektiv som inte kunnat omhändertas i planeringens första iteration. Dessa perspektiv omfattar till exempel:

- Livsmedel och dricksvatten i stort, samt sällskapsdjur och produktionsdjur specifikt.
- StratCom och kommunikation ska komplettera planen i nästa iteration. Planering mellan Sverige och Finland pågår.
- Inkludering av civilsamhälles- och frivilligorganisationer är också ett område som lyfts särskilt och som planeringsgruppen identifierat för involvering i nästa steg. Myndigheten för civilt försvar har ett inplanerat möte för att formellt starta upp arbetet med civilsamhällesorganisationer.

Sannolikt kommer ytterligare perspektiv att identifieras när arbetet fortskrider.

Civil-militär samverkan

Varje enskild myndighet och ledningsnivå samarbetar med Försvarmakten inom ramen för sitt ansvarsområde (till exempel specifika sak- eller geografiska områden). Myndigheten för civilt försvar ska samtidigt fortsatt leda samordningen gentemot Försvarmakten på central nivå för planeringen i stort. Detta särskilda utpekande blir viktigt för att undvika parallella processer för frågan om befolkningsrörelser över gräns och att Försvarmakten får en huvudsaklig sammanhållande myndighet för planeringen att adressera.

Myndigheten för civilt försvar har under arbetets gång haft en särskild process för dialog och förankring med Försvarmakten. Planeringen och pågående process är därigenom väl känd och de mest kritiska samordningsbehoven identifierade. Bland annat rör identifierade behov samordning av resursbehov mellan det civila och militära försvaret samt involvering av JFC Norfolk i planeringsarbetet.

2.5.2 Utveckling av nomenklatur

Ett behov som identifierats under arbetets gång och som även lyfts i berörda myndigheters remissvar är att nomenklaturen för området ska vidareutvecklas och förankras på central nivå. I nuläget kopplar planen an till termer, begrepp och beteckningar för området utrymning i allmänhet, men berör även närliggande områden så som asyl- och migrationsområdet. Det är av stor vikt av att planens termer, begrepp och beteckningar fortsättningsvis synkroniseras med den nomenklatur som anges av Myndigheten för civilt försvar på central nivå. Dessutom behöver översättningar göras för att vara förenliga med relevant nomenklatur på engelska, detta då planeringen genomförs med andra länder.

2.5.3 Användning av planeringsmetodik i beredskapsstrukturen

Val av planeringsmetodik (SPL) för genomförande av uppdraget gjordes strategiskt. Dels för att den lämpar sig för den typ av komplexa problem och behov av gemensam planering som planeringsgruppen stod inför, dels för att möjliggöra en ökad grad av civil-militär, ömsesidig förståelse för planeringens innebörd. Metodvalet medför också att planeringen är Natoanpassad då den utgör en anpassad version av NATO Comprehensive Operations Planning Directive (COPD).

Ansatsen med planeringsmetodik som använts har i stort bejakats av i arbetet ingående myndigheter och Försvarmakten. Länsstyrelsen Blekinge beskriver i sitt remissvar att planeringen och planen banar väg för en motsvarande planering såväl på regional och lokal nivå som kopplat till planering för gränsöverskridande utrymning inom Länsstyrelsen Blekinges specifika geografiska områdesansvar.

Samtidigt saknas en motsvarande planeringsmetodik för den förberedande planeringen i det civila försvaret. På bredden i beredskapssystemet och det civila försvaret är SPL inte självklar. Hur och om SPL ska etableras som standard för beredskapsplanering inom det civila försvaret kommer att beslutas av GD Myndigheten för civilt försvar i Civilt beredskapsråd. I nästa steg kommer sannolikt också utbildningsbehovet avseende planeringsmetodik SPL att öka varför Myndigheten för civilt försvar bör undersöka hur sådan utbildning kan tillhandahållas effektivt inom det civila försvaret.

2.5.4 Pröva planens användning i beredskapssystemet

Inledningen av kriser är ett välkänt utmanande skede⁵. Detta visar slutsatser från de flesta kriser, så också erfarenheter från Ukraina. För att säkerställa myndigheters proaktivitet och tidiga agerande om behovet skulle uppstå ska därför beslutmekanismer för planens aktivering och genomförande i etablerad struktur för ledning av det civila försvaret, särskilt prövas i övning. Detta kan dels ingå som ett moment i Exercise Polaris 2027 men också prövas särskilt i så kallat ”table top-format”.

⁵ Pressmeddelande. Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap, 23-01-2025. Hämtad 2026-03-11.

2.5.5 Samisk konsultation i nästa steg av planeringen

Samisk konsultation är av betydelse för det fortsatta arbetet. Enligt *Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket* finns ingen skyldighet att konsultera för ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt⁶, men berörda myndigheter bedömer att samisk konsultation är relevant i flera avseenden. Ett specifikt perspektiv som lyfts i remissvaren är att hållande av renar i Finland skiljer sig en del från i svenska Sápmi. Om det är aktuellt att föra med ren kan exempelvis högsta renantal och regler för när ren ska vara ovan odlingsgräns behöva tänkas igenom. Ur ett smittskyddsperspektiv finns avseende ren ungefär samma sjukdomspanorama i både Finland och Sverige, men djuren behöver ända hälsointyg vid införsel. I remissvaren framgår också att det inte finns överenskommelser med hävd av gränsöverskridande bete som med Norge.

2.5.6 Planerat erfarenhetsutbyte med Polen

För att inhämta relevanta erfarenheter och erbjuda stöd till de aktörer (till exempel länsstyrelser och kommuner) som i planeringen pekas ut för specifika uppgifter, planerar Myndigheten för civilt försvar erfarenhetsutbyte med Polen. För detta vill myndigheten inkludera representanter för utpekade aktörer som ska implementera planen på regional och lokal ledningsnivå.

2.5.7 Samarbete med NATO StratCom COE

För fortsatt arbete med perspektivet StratCom⁷ planerar Myndigheten för civilt försvar att fördjupa dialogen och etablera ett strategiskt samarbete med NATO Strategic Communications Centre of Excellence (NATO StratCom COE), vilka arbetar för att bidra till förbättrad strategisk kommunikationskapacitet inom alliansen.

För området befolkningsrörelser över gräns är vikten av perspektivet StratCom i planeringen särskilt framträdande och Myndigheten för civilt försvar vill därför samarbeta med NATO StratCom COE för att säkerställa att relevant och uppdaterad kunskap omhändertas i planeringen. Myndigheten för psykologiskt försvar kommer fortsatt att utgöra en central part i detta arbete framgent.

⁶ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, 4§.

⁷ StratCom, strategisk kommunikation inom Nato, avser samordnad och lämplig användning av kommunikationsaktiviteter och -kapacitet till stöd för alliansens politik, operationer och aktiviteter, och för att främja Natos mål.

2.6 Materieförsörjning

Som del av regeringsuppdraget har Myndigheten för civilt försvar analyserat möjligheterna till samarbete mellan Sverige och Finland gällande materieförsörjning inom räddningstjänst och befolkningsskydd under höjd beredskap och ytterst krig. Metoden för arbetet har bestått i att i samarbete med experter vid Inrikesministeriet varvat bilaterala möten med landspecifik informationsinhämtning och analys.

Den bilaterala arbetsgruppen har;

- Analyserat likheter och skillnader i ländernas respektive system.
- Identifierat lämpliga områden där samarbete kan bidra till ökad robusthet, kostnadseffektivitet och i förlängningen stärkt totalförsvarsförmåga samt sett över möjligheter för att genomföra konkreta åtgärder.

2.6.1 Analys av respektive system

Det finns stora likheter mellan Sverige och Finland, både inom området räddningstjänst och befolkningsskydd. Myndigheten för civilt försvar bedömer därför att det finns en god grund och möjlighet till ett utökat och fördjupat samarbete. Skillnaderna är små och den mest väsentliga skillnaden gäller framförallt materielstandarder, men detta bedöms i många fall gå att överbygga.

Vidare omfattas systemet för räddningstjänst av organisatoriska skillnader. Finlands mer långtgående regionalisering av räddningstjänsten ger en något mer enhetlig styrning jämfört med Sverige. Det faktiska utförandet gällande många av de frågor som berörs inom ramen för detta uppdrag ligger inom kommunens ansvarsområde i Sverige.

Erfarenheter från Ukraina visar att i princip all räddningsutrustning slits betydligt hårdare vid krig, både på grund av ökat antal räddningsinsatser men även andra skadefaktorer än i fredstid. Dessutom tillkommer utrustning för att rädda människor ur raserade byggnader samt behov av särskild skyddsutrustning för att hantera CBRN-händelser samt o-exploderad ammunition och minor.

Myndigheten för civilt försvar och det finska Inrikesministeriet har översiktligt analyserat behoven utifrån svensk-finsk hotbild och förutsättningar, främst inom räddningstjänstområdet.⁸ Det konstaterades att behoven i många stycken liknar de ukrainska. Skyddsutrustning explicit för krigets krav såsom ballistisk skydd, västar och hjälmar samt skyddsmasker, men även mer standardutrustning som brandslangar, spett samt första hjälpen-kit kommer att behövas. Fortsatt

⁸ Workshop, MSB och Inrikesministeriet, Tomtebodan 2025-04-14.

analysarbete krävs för att se vilka komponenter som kan vara utbytbara eller användbara i våra båda system, Finland och Sverige.

2.6.2 Lämpliga områden för samarbete

Utifrån den materiel som identifierats som kritisk bör det fortsatta arbetet med identifierade åtgärder bland annat omfatta:

- Att säkerställa tillgång till en kritiskt vara/produkt när en producent av olika anledningar inte längre kan leverera är det enklaste sättet att byta producent av produkten. Detta ställer dock krav på att produkterna har likvärdiga egenskaper och att den nya leverantören inte har stopp i sin produktion av samma anledning som den initiala.
- Som beskrivs ovan kan det förväntas att viss materiel slits betydligt hårdare i krig, skyddsutrustning i form av handskar, stövlar och liknande. Den typen av materiel finns det flera olika leverantörer av och därför möjlighet att byta till en annan liknande produkt. En del materiel är specialiserad med få tillverkare. Detta gäller till exempel brandslangar, andningsskydd och filter till skyddsrum.
- Produktionsomställning: Viss materiel i form av reservdelar kan gå att tillverka på annat sätt, till exempel genom 3D-printing. För att öka möjligheten till inhemsk produktion kan en del i det fortsatta arbetet vara att identifiera företag som skulle kunna ställa om sin produktion till varor för totalförsvaret.
- Lagerhålla materiel: En del för att trygga materielförsörjningen kan vara lagerhållning av förbrukningsmateriel. Myndigheten för civilt försvar arbetar för att etablera åtta till tio regionala förråd för lagring av materiel för räddningstjänst under höjd beredskap. Dessa förråd ska etableras utspridda över landet. Under arbetet har det framkommit behov av lagring av andra typer av materiel. Gemensam lagring med Finland är möjlig men särskild hänsyn behöver tas till de logistiska förutsättningarna så att lagrad materiel lätt kan flyttas. Det finns även ekonomiska utmaningar för Finland att införskaffa materiel för lagring. Det är primärt lagring av finsk materiel i Sverige som är relevant.

2.6.3 Förslag till fortsatt arbete

Myndigheten för civilt försvar bör fördjupa samarbetet med Finland avseende identifiering av kritisk materiel för räddningstjänst och befolkningsskydd för gemensam upphandling och lagring, samt inkludera Finland i det fortsatta arbetet med att etablera lagringslokaler för det civila försvaret.

Vidare ska beslutsprocesser för aktivering och logistik tas fram och övas för att svenska nationella materiella förstärkningsresurser ska kunna användas i Finland

under hela hotskalan. Länderna bör också fortsätta arbetet med att säkerställa tillgång genom alternativa tillverkningsmetoder, avtal med producenter samt andra liknande lösningar.

Säkerställd tillgång genom produktionskapacitet

Produktion av materiel för iordningställande av skyddsrumssystemet men även för att täcka den förbrukning som sker av räddningstjänstmateriel kan behöva förberedas. Bedömning utifrån konsekvenserna beskrivna i *utgångspunkter för Totalförsvaret 2026–2030*⁹ visar att behovet av olika skyddsrumskomponenter initialt kommer att vara mycket stort när stora bestånd av skyddsrum ska iordningställas samtidigt, inför eller vid väpnat angrepp. På samma sätt kommer slitage, förbrukning och förstörelse av räddningstjänstmateriel vara hög under och efter ett angrepp.

Tillgång kan säkerställas på flera olika sätt:

- Genom ökad redundans i produktion, till exempel genom beredskapsavtal och krigsplacering av personal i svenska företag. Ett exempel på ovanstående är att Myndigheten för civilt försvar har ett beredskapsavtal med brandslangtillverkaren Svebab för att trygga försörjningen av brandslang och brandarmatur. En identifierad utmaning är att behovet av fungerande transporter och leveranser från globala aktörer ofta är kritisk för att kunna hålla igång produktionen.
- Ett annat sätt för att säkerställa materielförsörjningen är att lagerhålla sådana volymer av kritisk materiel att tillräcklig uthållighet skapas även vid leveransstopp. Analyser av det troliga behovet behöver göras och planer tas fram hur detta kan tillgodoses.

För att fortsatt kunna bedriva produktion av skyddsrumskomponenter samt kritisk materiel för räddningstjänst inför eller efter ett väpnat angrepp är det önskvärt att produktion kan ske både i Sverige och Finland. En kartläggning samt säkerställande av produktionskapacitet bör genomföras. Detta skulle också kunna bidra till effektivitetsvinster, kostnadsreduktion och ökad resiliens.

Anpassning av befintliga förstärkningsresurser

För att säkerställa materiell förmåga för större olyckor har Myndigheten för civilt försvar ett antal nationella förstärkningsresurser, exempelvis för oljeskadeskydd, översvämning, CBRN och skogsbrand. Dessa förstärkningsresurser skulle kunna förses med exempelvis adapter för slangsystem, instruktioner på finska eller engelska, med mera för att kunna nyttjas av finsk räddningstjänst. Vissa förstärkningsresurser har redan delar av detta. Under 2026 planeras utplacering av

⁹ Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, FM2025-19772:2, MSB 2025–08877.

25 nybyggda containrar innehållande materiel för höjd beredskap till räddningstjänst. Dessa containrar kommer att fördelas över landet.

Förutsättningar för utökat tekniskt samarbete inom skyddsrumsområdet

Myndigheten för civilt försvar förväntas få i uppgift att ta fram föreskrifter inom skyddsrumsområdet. Dessa kan innehålla exempelvis olika tekniska krav, byggstandarder, komponentkrav och liknande. Sådana föreskriftsarbeten innebär en möjlighet att i ökad omfattning likrikta det svenska och finska skyddsrumssystemen i de fall det är lämpligt. Exempel på möjliga områden skulle kunna vara:

- Standardisering av komponenter för att möjliggöra gemensamma inköp och lagring
- Likartade krav vid nyproduktion/byggnad av ersättningskyddsrum kan ge en större marknad, lägre kostnader samt spridning av risker
- Möjlighet att lagra material för tillverkning av komponenter
- Kunskapsöverföring
- Det kan finnas stora fördelar att även inkludera andra nordiska och baltiska länder i ett sådant arbete.

3. Bilagor

3.1 Planeringsförutsättningar – svensk sammanfattning

Denna bilaga bifogas slutrapporten.

3.2 Plan (operationsdesign och fempunktsorder)

Operationsdesignen och fempunktsordern är sekretessbelagda och redovisas i särskild ordning.

3.3 Åtgärdsförslag

Bilaga med åtgärdsförslag som omfattas av sekretess. Denna redovisas i särskild ordning.

Referenser

Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap, Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för civilt försvar.

Försvarshögskolan och Länsstyrelsen i Blekinge län: Beskrivning av operationsplanering anpassad till planering inom det civila försvaret.

Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-har-gett-53-beredskapsmyndigheter-i-uppdrag-att-starka-sin-beredskap/>, hämtad 2026-03-11.

Att upprätta en planering för
gränsöverskridande storskalig
utrymning



**Myndigheten
för civilt försvar**