

Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?

Jenny Ingemarsdotter & Anna Wetter Ryde

EU har ingen tydlig plan för vad som behöver göras i händelse av ett väpnat angrepp mot ett medlemsland. Den oroväckande observationen görs i en ny rapport om Europas civila och militära beredskap författad av den tidigare finske presidenten, Sauli Niinistö. Bakgrunden till rapporten är att den Europeiska kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, i mars 2024 bad Niinistö göra en analys av vad EU kan göra för att stärka beredskapen i en tid av komplexa hotbilder. Några månader senare, i oktober, presenterade Niinistö sina slutsatser och förslag. I detta memo sammanfattar vi dessa, och ställer oss frågan: Är EU på väg att skapa ett europeiskt civilt försvar?

ATT DET BLEV en finsk före detta president som fick kommissionens uppdrag att analysera hur EU kan stärka sin beredskap för att kunna försvara sig mot olika slags hot – ytterst väpnade angrepp – är troligen ingen slump. Finland är sedan lång tid känt för sitt framsynta arbete med beredskapsfrågor och har även tagit initiativ till att driva frågan på EU-nivå.¹ Den finska planeringen utgår från perspektivet att beredskap behöver finnas för ett brett spann av hot och risker, såväl fredstida som militära.² Mot den bakgrunden är det inte främmande för Niinistö att anse att EU, som har byggt upp strukturer för att koordinera medlemsstaternas arbete under fredstida kriser, även kan ha en större och mer organiserad roll under säkerhetspolitiska kriser och ytterst krig. Perspektivet passar väl in i Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyens inriktning, som länge har varit för att EU inte bara ska vara ett reaktivt beslutsforum med en roll att fylla *efter* en kris utan som enligt henne även borde ha en tydligare roll i att motverka att kriser uppstår.

Beställningen av en analys om EU:s civila och militära beredskap gjordes efter en längre tid av allvarliga händelser i Europa, inklusive massiva översvämningar och skogsbränder, en pandemi, störningar i leveranskedjor, hybridhot och ett väpnat angrepp i EU:s närområde. På bara några månader skulle Niinistö analysera vilken roll EU kan ha i att förutse risker, främja civil-militär samverkan, underlätta samarbeten mellan offentliga och privata aktörer samt stärka resiliensen hos EU:s medborgare och samhällen.³ När rapporten publicerades i oktober 2024 stod det klart att många av förslagen

handlade om hur EU behöver förändras för att kunna agera på ett betydligt mer samordnat och effektivt sätt i förhållande till sådana hotbilder som är så allvarliga att de kan påverka hela unionen. Kort sagt, det räcker inte längre, enligt Niinöstös mening, att EU har en gemensam marknad (*single market*), nu behöver européerna också skapa gemensam säkerhet (*single security*).⁴

I detta memo redogörs för huvuddragen i rapporten samt inledningsvis även för Niinöstös uppmaning till ett europeiskt kulturskifte i synen på försvar och säkerhet. Därefter synliggörs tre av rapportens teman av särskild betydelse för svenskt totalförsvar, nämligen befolkningsskydd (skydd av civilbefolkningen), försörjningsberedskap och psykologiskt försvar. Urvalet grundar sig i att Sveriges civila försvar historiskt i stort har utvecklats inom ramen för dessa teman (som tidigare betecknades civilförsvar, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar).⁵ Efter omstarten 2015 av totalförsvarsplaneringen har dessa områden återkommit på den försvarspolitiska agendan. Syftet med detta memo är att uppmärksamma hur och i vilken grad motsvarande idéer och initiativ nu även framförs på EU-nivå, i detta fall i form av Niinistö-rapporten.

Sist analyserar vi rapportens budskap utifrån perspektivet av ansvarsfördelning mellan EU och medlemsstaterna. Till att börja med kan sägas att många av Niinöstös idéer torde vara bekanta för svenska aktörer insatta i totalförsvarsfrågor. Det som kan te sig ovant är att Niinistö, i linje med den finska inställningen till beredskapsfrågor, vill föra upp dessa idéer till en europeisk nivå. Med andra ord vill han att EU ska ta ett

rejält kliv framåt för att skapa en gemensam och solidarisk europeisk beredskap. Exakt hur detta ska gå till är inte alltid tydligt, men i detta memo presenteras några av de mest tongivande förslagen.

OM EUROPÉERS SYN PÅ SÄKERHET

Det hör inte till vanligheterna att citera Lenin i förordet till en rapport beställd av EU-kommissionen. Men det gör Niinistö: ”Lenin instruerade bolsjevikerna under det ryska inbördeskriget att ’peta med bajonetterna’: Om ni finner mjukhet, fortsätt. Om ni finner stål, stanna.”⁶

Niinistös poäng är enkel. Hundra år senare använder opportunistiska aktörer precis samma metod: ”De angriper oss för att upptäcka svagheter i vårt försvar, de utnyttjar politiska olikheter eller minsta brist på social sammanhållning eller ekonomiska beroenden. De försöker transformera vad som helst till ett vapen riktat mot oss. Att ha en god beredskap är ett fundamentalt krav för att inte vara en enkel måltavla.”⁷ Problemet är, enligt Niinistö, att Europa och européerna inte har en god beredskap.

För Niinistö är beredskap i sin kärna en attitydfråga.⁸ Den optimism som präglade EU under 1990-talet, då unionens första säkerhetsstrategier formulerades, står i skarp kontrast, menar han, till den värld vi idag lever i. På den tiden hade magnituden av de skador som orsakas av klimatförändringarna ännu inte sjunkit in. Att Europa skulle kunna hotas av auktoritära stater beredda att ta till våld för att uppnå sina territoriella och politiska mål fanns inte heller på kartan. Nu ser risklandskapet annorlunda ut och det åligger Europas ledare att vara tydliga med detta menar Niinistö: Utan att skapa panik behöver de förklara för medborgarna hur hoten ser ut och vad vi måste förbereda oss för.⁹ Ett viktigt budskap från Niinistö i detta sammanhang är att européerna inte minst behöver förändra sin syn på unionens roll för att stärka säkerheten. Varje stat för sig själv har helt enkelt inte ett tillräckligt hårt skydd mot bajonetterna.¹⁰

Under rubriken ”Single Security” påpekas att EU:s medlemsstater redan har en rättslig och moralisk skyldighet enligt Lissabonfördragets artikel 42.7 att visa solidaritet och stöd till varandra under en kris.¹¹ Men denna rättsliga skyldighet har enligt Niinistö ännu inte omvandlats till en attityd som delas över hela EU. Detta har sina naturliga orsaker menar han: Säkerhet uppfattas i hög grad i ett regionalt sammanhang. Hotet från Ryssland uppfattas som mest akut från angränsande länder. Torka, översvämningar och andra klimatrelaterade katastrofer uppfattas som allvarigare i länder som

redan har upplevt dessa händelser. Men de allvarigaste hoten kommer oundvikligen att påverka hela unionen och konsekvenserna kommer inte att kunna hanteras utan gemensamma åtgärder. Detta är ett av Niinistös huvudbudskap: Om en medlemsstat förlorar sin säkerhet så kommer det att omedelbart skapa problem för de andra eftersom medlemsstaterna är så djupt sammankopplade med varandra och med EU som helhet.

Översikt av rapportens teman och budskap

Rapporten är indelad i nio kapitel med syftet att identifiera och beskriva olika roller som EU idag inte har, men skulle kunna ta i närtid. I förordet sägs att rapporten är avsedd att ge underlag inför olika förslag som kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor planerar under kommande mandatperiod 2024-2029.¹²

I sin helhet bildar rapporten ett slags narrativ om hur EU skulle kunna bedriva beredskapsarbete på ett mer koordinerat och framåtsyftande sätt som motverkar stuprörstendenser och byråkratisk tröghet. Rapporten antyder att dagens ineffektiva beslutsfattande på EU-nivån under kriser bland annat beror på det tungrodda interinstitutionella samarbetet mellan EU-organen (*interinstitutional complexities*) som bland annat kan förklaras av svårigheter att dela information.¹³ Men det nämns också att utmaningarna att fatta effektiva beslut beror på en otydlig kompetensfördelning mellan EU-nivån och medlemsstaterna. Mot denna bakgrund vill Niinistö se en mer organiserad krisberedskapsorganisation på unionsnivå som inbegriper en tydligare rollfördelning och möjligheter att dela information.¹⁴

En sådan stärkt EU-gemensam beredskap är enligt Niinistö nödvändig för tre allvarliga scenarier: För det första, extrema klimatkriser (*worst case climate crises*), för det andra storskaliga cyberattacker och för det tredje militära angrepp. Natos avgörande roll för militär planering och insatser betonas, men samtidigt understryks att om unionens territoriella integritet kränks skulle det innebära en extrem press även på EU:s krishantering. Konsekvenserna skulle vara katastrofala för medborgare vid frontlinjen, samtidigt som hela Europas ekonomi skulle hamna i ett kristillstånd (*economic havoc*). Det angripna landet skulle också kunna åberopa EU:s gemensamma försvarsklausul (artikel 42.7 i EU-fördraget), parallellt med Natos artikel 5 (om landet är medlem i Nato).¹⁵ EU står dock inte helt utan beredskap att klara av de effekter som ett väpnat angrepp mot ett av EU:s medlemsländer skulle innebära menar Niinistö, utan det finns mycket att bygga vidare

på. Unionens förmågor för civilskydd och krishantering, exempelvis instrument som civilskyddsmekanismen har redan visat sitt värde i praktiken. Men sett till den försämrade globala säkerhetsutvecklingen finns enligt Niinistö två uppenbara luckor. För det första finns ingen tydlig plan för hur EU ska agera i händelse av ett väpnat angrepp mot ett medlemsland. För det andra har unionen ingen sammanhängande förmåga (*comprehensive capacity*) att föra samman alla nödvändiga resurser tvärs över institutionella och sektoriella silos.¹⁶

Niinistös utgångspunkt är därför att EU behöver öka sin beredskap inför storskaliga kriser genom att både konceptuellt och praktiskt skapa en sammanhängande beredskap (*comprehensive preparedness*).¹⁷ I rapporten ryms åtgärderna under nio ”byggstenar” som var och en kommer med flertalet rekommendationer om åtgärder som kan vidtas. I det följande ges en översiktlig bild av de nio byggstenarna.

För det första behöver unionen ha kapacitet att förutse kriser i både närtid och på längre sikt. För det andra behöver unionen säkerställa sin funktionalitet (avseende såväl krisledning som samhällsviktiga verksamheter) under alla slags förhållanden. Här föreslås exempelvis en närmare koordinering mellan EU och Nato, t.ex. avseende informationsutbyte. För det tredje föreslås att EU:s beslutsfattande görs mer effektivt i krislägen. Vikten av snabbhet betonas och Niinistö förespråkar här vissa organisatoriska förändringar för att åstadkomma detta. För att säkerställa en snabb respons föreslås att civil-militära ramverk för koordinering stärks, exempelvis genom att skapa en ny europeisk ”civilförsvarsmekanism” (till detta förslag återkommer vi nedan).

För det fjärde vill Niinistö se att medlemsstaterna engagerar hela samhället i beredskapsarbetet, dvs. från medborgarna hela vägen till myndigheter och företag. Förslag om såväl psykologisk resiliens som hushållens hemberedskap diskuteras. För det femte uppmärksammas vikten av fungerande samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Ett extra fokus läggs här på tillverkningsindustrin och hur företag särskilt viktiga för EU:s försörjnings säkerhet kan stödjas och skyddas.

För det sjätte vill Niinistö att EU fortsätter det pågående arbetet att öka förmågan att stå emot så kallade hybridhot, inklusive cyberattacker. Men han går längre än så och vill inte bara att medlemsländerna ska kunna stå emot dem utan också kunna slå tillbaka. Här ges bland annat förslag på en mer samlad avskräckningspolicy som, enligt Niinistö, bland annat förutsätter att EU utvecklar sin förmåga att analysera och nyttja underrättelseinformation i sin strategiska planering.¹⁸

EU behöver också enligt Niinistö utveckla sin strategiska oförutsägbarhet (*strategic ambiguity*) genom att hålla sina responsmöjligheter så breda och oförutsägbara som möjligt.¹⁹

För det sjunde identifieras hur EU-ländernas gemensamma försvarskapacitet kan stärkas genom att länderna dels samordnar sina militära, främst försvarsindustriella, behov, dels organiserar dem gemensamt under ett EU-ramverk. För det åttonde vill Niinistö att EU verkar på diplomatisk nivå för att stärka samverkan med partnerländer, inte minst genom att skapa ömsesidig motståndskraft. Han avslutar med en nionde byggsten som identifierar nya finansieringslösningar för att bygga EU-gemensam beredskap.

För att åstadkomma allt detta bör EU enligt Niinistö anamma en mer sammanhängande syn på beredskap där beredskap inte ses som ett separat policyområde utan som något som genomsyrar alla sektorer och institutioner, vad gäller såväl planering som agerande. Niinistö förespråkar en ”whole-of-government and whole-of-society-approach” med vilket avses att alla tillgängliga verktyg inom alla policyområden måste kunna användas på ett koordinerat sätt och dessutom i samverkan med den privata sektorn, civila organisationer och medborgare.²⁰ Denna *whole-of-society*-ansats drevs också av det svenska ordförandeskapet under 2023 som såg konceptet som ett sätt att stärka hela samhällets förmåga att skydda civilbefolkningen mot såväl naturliga som människorsakade katastrofer.²¹ Mer konkret avsågs att en bredd av aktörer måste engageras, som till exempel frivilligorganisationer, medborgare och privat sektor.

Att Niinistö väljer dessa utgångspunkter för sin rapport är förstas inte förvånande då konceptet *whole-of-society* som nämnts ovan också är en viktig utgångspunkt i det finska beredskapstänkandet. I Sverige påminner betoningen av hela samhällets ansvar för att skapa beredskap om hur totalförsvar och civilt försvar beskrivs.²² I det följande belyser vi några av Niinistös förslag i ljuset av tre teman som historiskt sett har format – och fortsätter att forma – de civila delarna av det svenska totalförsvaret, nämligen befolkningsskydd, försörjningsberedskap och psykologiskt försvar.

Befolkningsskydd

I Sverige används begreppen befolkningsskydd eller ”skydd av civilbefolkningen” för att beteckna åtgärder som handlar om att stärka civilbefolkningens möjligheter att överleva angrepp.²³ Skyddsåtgärder kan i grunden vara av två slag: Att skapa fysiska skydd (som skyddsrum) eller att flytta människor från ett farligt område till en

annan plats (evakuering). Därtill behövs varningssystem som varnar befolkningen när något händer. I det äldre svenska totalförsvaret betecknades denna del av beredskapen med termen civilförsvar men under 1990-talet infördes istället termen befolkningskydd (alltmedan det särskrivna ”civilt försvar” fick beteckna alla civila delar av totalförsvaret). Denna nationella begreppsapparat behövs för att tolka till en svensk kontext vad som avses i Niinistö-rapporten med en europeisk civilförsvarsmekanism (*Civil Defence Mechanism*).²⁴

Som påpekas av Niinistö är ett väpnat angrepp mot ett EU-land numera accepterat som en verklig möjlighet, vilket bland annat speglas av aktiviteter som den gemensamma Nato-övningen PACE 2024.²⁵ Idéen om en europeisk civilförsvarsmekanism formulerades ursprungligen av Ursula von der Leyen i de så kallade politiska riktlinjerna för perioden 2024-2029²⁶ men i detta dokument förklaras inte närmare vad en sådan mekanism skulle innebära. Niinistö utgår från definitionen av *civil defence* som återfinns i den internationella humanitära rätten (dvs. det som i Sverige tidigare kallades civilförsvar och idag för befolkningskydd).²⁷ På engelska är detta inte samma sak som ”civil protection”: EU har redan något som heter civilskyddsmekanismen (*Civil Protection Mechanism*) som etablerades 2001 och som syftar till att stärka samarbetet kring hantering av kriser och katastrofer.²⁸ Denna krisinriktade mekanism är enligt Niinistö inte längre tillräcklig. Framför allt har EU inte tillräcklig beredskap för större militära angrepp (*major military contingencies*).²⁹

Avgörande för att stärka EU:s beredskap på detta område är enligt Niinistö att stärka den civil-militära koordineringen och bygga förmåga för gemensam planering. I detta sammanhang nämns möjligheten just av att skapa en civilförsvarsmekanism. Men betydelsen av en sådan mekanism tycks här ha glidit från definitionen i den humanitära rätten till att mer allmänt syfta på civil-militär samverkan och andra beredskapsåtgärder (och därmed ”civilt försvar” i nutida svensk mening, dvs. ett paraplybegrepp för civil beredskapsverksamhet). Det svenska totalförsvarskonceptet nämns här specifikt av Niinistö.³⁰ Visserligen påpekas att hänsyn skulle behöva tas till den speciella status som *civil defence* har i internationell humanitär rätt (där personal som arbetar med de uppgifter som ingår i definitionen har särskild skyddsstatus). Men Niinistö fortsätter sedan resonemanget om att en förstärkt civil-militär samverkan skulle behöva täcka en rad områden som cyber, energi, underrättelser, rymd, ekonomi och kritisk infrastruktur.

Mer konkret föreslås att EU:s responscentrum *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) skulle kunna byggas ut för att även hantera olika typer av civil-militär samverkan.

Utifrån denna bredare förståelse av *civil defence* betonas särskilt vikten av att EU och Nato koordinerar överlappande aktiviteter inom resiliens- och beredskapsfrågor. Flera exempel ges på sådana initiativ som redan pågår, såsom EU-initiativet *Military Mobility* och dialoger kring CBRN-beredskap, inklusive hantering av massevakueringar och hur sjukhus kan förberedas för masskadeutfall.³¹ Men fortsatt arbete behövs, enligt Niinistö, som på EU-nivån tar hänsyn till att Nato utgår från en *whole-of-government*-ansats i linje med artikel 3 i Nordatlantiska fördraget (Nato-avtalet) och de sju baskraven som syftar till att stärka medlemsländernas resiliens. Som påpekas styrs och regleras de flesta om inte samtliga av Natos utpekade resiliensområden av EU:s regler och instrument vilket understryker vikten av att få till koherens och synergier mellan Natos policyarbete och EU:s lagstiftning.³²

Det kan noteras att befolkningskydd inte är det största temat i Niinistö:s rapport som har betydligt mer detaljerade och sammanhängande förslag på områden som försörjningsberedskap och EU:s funktionssätt mer allmänt. Däremot återkommer Niinistö på flera ställen till den hotbild som historiskt sett har motiverat uppbyggnaden av civilförsvarsorganisationer, nämligen flyganfall. Ett av de mer framåtsiktande förslagen i rapporten handlar om att skapa en europeisk luftförsvarssköld (*air defence shield*) som skulle bilda ett försvar mot robotar, obemannade luftsystem och andra hot från luftdomänen.³³ Hotet från drönare, som beskrivs som en faktor som har förändrat det moderna slagfältet, diskuteras särskilt.³⁴ Men de nya utmaningar som drönare och andra hot från luften skapar diskuteras snarare utifrån tekniska, försvarsindustriella och militära perspektiv än utifrån frågor om konsekvenser för civilbefolkningen. Dock betonas vikten av att utveckla ett trovärdigt *Anti Access and Area Denial*-förmåga för luftdomänen i syfte att skydda befolkningen, landområden och kritisk infrastruktur i Europa.³⁵

Slutligen kan också nämnas att rapporten tar upp vikten av att kriskommunikation och varningssystem anpassas för krig, vilket är en klassisk del av *civil defence* i meningen befolkningskydd. Detta tas dock upp i sammanhanget av social och individuell beredskap vilket vi återkommer till nedan (avsnittet Psykologiskt försvar).

Försörjningsberedskap

Niinistö tar upp flera av de utmaningar som också i Sverige associeras med försörjningsberedskap, varav en är hur man kan stärka den privata sektorns resiliens och få till stånd en fördjupad privat-offentlig samverkan kring beredskapsfrågor. I kapitel 5 föreslås åtgärder inom tre områden:

- *Förstärka privat-offentlig samverkan:* Rekommendationerna omfattar både förebyggande åtgärder (t.ex. ändrade upphandlingsregler) och utveckling av en snabbare och mer flexibel krishantering.
- *Stärka den privata sektorns krisberedskap och resiliens:* På detta område rekommenderas bland annat att inkludera den privata sektorn i övningar och att stärka resiliensen hos särskilt viktig tillverkningsindustri.
- *Beredskapslager:* Rekommendationen är att skapa strategiska reserver som länkar EU-nivån med medlemsstaterna och den privata sektorn. Arbetet föreslås utföras inom ramen för en ny gemensam beredskapslagringsstrategi (*EU Stockpiling Strategy*).

På det första temat om privat-offentlig samverkan föreslås att upphandlingsregler kompletteras med krav på beredskapshänsyn. På så sätt skulle en *preparedness-by-design*-princip införas som skulle stärka EU:s resiliens.³⁶ För bättre akut hantering av försörjningskriser föreslås flexibilitetsåtgärder såsom att införa möjligheten att göra undantag från gällande regelverk. Privata aktörer skulle på så sätt bli mer kraftfulla krishanteringsaktörer och tillgången till kritiska varor i krissituationer skulle underlättas.

På det andra temat, att stärka den privata sektorns krisberedskap och resiliens, rekommenderas att infrastrukturdirektiven CER³⁷ och NIS2³⁸ utökas till fler sektorer, såsom viktig tillverkningsindustri (inklusive försvarsindustriell sådan).³⁹ Mer specifikt menar Niinistö att tillverkningsföretag borde omfattas – inte bara av de cybersäkerhetskrav som täcks av NIS2 – utan även av ramverket för fysisk resiliens (dvs. av CER-direktivet).⁴⁰

Som vidare påpekas har flera incidenter med fysiskt sabotage förekommit riktade mot tillverkning i EU den senaste tiden. I händelse av en eskalerande geopolitisk kris skulle EU:s kritiska tillverkningsindustri, en nyckelresurs ur ett beredskapsperspektiv, kunna bli en primär måltavla.

Niinistö diskuterar hur vissa tillverkningsföretag kan få en systembetydelse för hela Europa, antingen genom sin storlek, sin unika position i en försörjningskedja eller genom sitt geografiska läge eller täckning. Störningar av sådana företag orsakade av externa chocker, från naturkatastrofer till cyberattacker eller geopolitiska kriser, skulle kunna leda till kaskadeffekter över hela ekonomin och ytterst hota kontinuiteten i samhällets vitala funktioner. För att ytterligare ”kris-säkra” den inre marknaden föreslås därför att EU och medlemsstaterna ska inkludera tillverkningsföretag i existerande ramverk för resiliensbyggnad. På så sätt skulle nyckelspelare viktiga för EU:s vitala funktioner stödjas.⁴¹

För att åstadkomma detta diskuterar Niinistö att en metod utvecklas som utgår från företagsdata för att kartlägga beroenden och försörjningsnätverk för tillverkning. Efter att ha identifierat tillverkning av systemisk betydelse skulle medlemsstater tillgängliggöra åtgärder som skulle förstärka företagets förmåga att leverera varor och tjänster. Sådana åtgärder skulle enligt Niinistö kunna omfatta förstärkningar av den fysiska resiliensen eller att finansiella incitament används för att uppmuntra företag att bygga upp lager (t.ex. av reservdelar eller råmaterial).⁴² Sammantaget väcker denna kategori av förslag frågan om vi här ser konturerna av något slags europeiska k-företag (dvs. krigsviktiga företag enligt äldre svensk totalförsvarsterminologi).

Ett flertal förslag återfinns på det tredje temat, beredskapslagring. Som Niinistö påpekar har EU redan viss gemensam lagring genom det så kallade RescEU-initiativet som infördes 2019.⁴³ Frågan om ytterligare beredskapslagring beskrivs dock som ”känslig” då medlemsstaterna uppfattar detta som en kärnkompetens som faller inom ramen för nationell säkerhet.⁴⁴ Icke desto mindre föreslår Niinistö ett långtgående program för en strategiskt sammanhållen och EU-gemensam beredskapslagring. Detta motiveras med att EU behöver bli bättre förberett, både för akuta kriser och ytterst väpnade angrepp, och för att kunna hantera globala störningar i handelskedjorna som kan uppstå av geopolitiska skäl. En sådan EU-gemensam beredskapslagring ska enligt Niinistö ses som ett komplement till motsvarande nationella program och ska också ses som endast en del av ett större arbete för att diversifiera försörjningskedjor och minska sårbarheter. Mer konkret skulle arbetet bygga vidare på RescEU-modellen liksom på det förslag om gemensamma lager av kritiska mineraler som Mario Draghi framfört i rapporten *The future of European competitiveness*.⁴⁵

Uppbyggnaden av gemensamma beredskapslager borde enligt Niinistö göras utifrån en steg-för-steg-ansats som tar sin början med en kartläggning av befintliga modeller och *best practices*, både inom EU och bland allierade, som till exempel Sydkorea och Japan. Därefter görs en gemensam behovs- och förmågeanalys för att sedan gemensamt identifiera ett antal kategorier av viktiga varor (t.ex. livsmedel, energi, kritiska råvaror, akututrustning och medicinska varor). Kriterier skulle också tas fram för när beredskapslagren kan tas i bruk och användas. Vad gäller finansieringen menar Niinistö att olika alternativ behöver undersökas, som t.ex. gemensamma upphandlingar och ”innovativa finansieringslösningar”.⁴⁶ Som exempel på det sistnämnda nämns möjligheten att täcka räntorna för lån som tas för lageruppbyggnad på det vis som görs i Japan, eller att dela kostnaderna för att upprätthålla extra produktionskapacitet (*ever-warm facilities*) för krissituationer.

För att hantera utmaningar med tillit och informationsdelning föreslås privat-offentliga partnerskap för säker informationsdelning liksom att arbetet påbörjas i mindre grupper av medlemsstater som delar intressen eller utmaningar, och som kan utveckla sätt att utbyta klassificerad information.

Utöver ovanstående lägger rapporten också fram flera förslag som berör skyddet av infrastruktur, inklusive sådan som finns i haven (t.ex. kablar för internet). Niinistö rekommenderar exempelvis etablerandet av en ”EU-flotta” för underhåll och reparationer.⁴⁷

Rapporten tar också upp bredare perspektiv på ekonomisk säkerhet och hänvisar i detta sammanhang till Draghis rapport om EU:s konkurrenskraft.⁴⁸ Liksom Draghi betonar Niinistö kopplingen mellan ekonomi och säkerhet och påminner om att denna går åt båda håll: ”Det faktum att alla medlemsstater sitter i samma båt seglandes på oroliga vatten gäller vår säkerhet lika mycket som vår ekonomi.”⁴⁹

Psykologiskt försvar

En viktig utgångspunkt i rapporten är att en god beredskap bygger på engagerade medborgare. Både EU och medlemsländerna måste därför arbeta för att stärka den sociala resiliensen och befolkningens handlingsförmåga (*agency*). Insatser borde enligt Niinistö göras både för att stärka människors mentala och materiella motståndskraft (i rapporten diskuteras detta främst i kapitel 4). Vad gäller den förra aspekten lyfts vikten av ”psykologisk resiliens” som har vissa likheter med det svenska begreppet psykologiskt försvar. Detta gäller särskilt förmågan att stå emot påverkanskampanjer och vilseledande information.

Niinistö vill att EU ska arbeta för att stärka människors medie- och informationskunnighet (*media literacy*), som bland annat handlar om förmågan att kritiskt granska och förstå det nya medielandskapet, inklusive den roll som AI spelar. Det största hotet från AI-genererat innehåll är inte, menar Niinistö, att människor ska tro på sådant som inte är verkligt utan att det kan få dem att ifrågasätta *all* information, inklusive sådan som kommer från myndigheter.⁵⁰

Det ska tilläggas att EU redan har antagit lagstiftning för att européer ska få tillgång till tillförlitlig information. I en ny förordning från 2024 ålägger EU-lagstiftaren såväl medlemsstaterna som medietjänsterna vissa skyldigheter i syfte att skydda mediefrihet och mångfald som man menar utgör två centrala delar av ett demokratiskt system.⁵¹ Lagstiftningen fyller ett syfte i fredstid medan Niinöstös förslag har en tydligare beredskapskaraktär: Framför allt betonas vikten av att stärka medborgarnas egna psykologiska resiliens och förmåga att agera under kriser och ytterst krig.

För att stärka den psykologiska resiliensen uppmanar Niinistö EU att göra olika slags kommunikations- och upplysningsinsatser för att öka människors kunskap om vad man själv kan göra för att hantera olika slags hot och risker. Exempelvis nämns utbildningar om cybersäkerhet och källkritik. Förutom sådana kunskapsuppbyggande insatser föreslås att EU ska spela en mer aktiv roll i att förse medborgare med information i nödlägen och under större kriser. Detta som komplement till den kriskommunikation som sköts av medlemsländernas egna myndigheter. Som exempel noteras att EU:s satellitsystem Galileo skulle kunna användas för att skicka ut varningar (*alerts*) till cirka 2,5 miljarder smarta telefoner. Tjänsten är under utveckling och dess integrering i nationella varningssystem är upp till medlemsländerna, men Niinistö menar att även EU skulle kunna använda tjänsten.⁵²

Utöver kommunikation under kriser diskuteras också vikten av att kunna nå ut till medborgarna under krig. Niinistö menar att Ukrainas erfarenheter av att hitta lösningar för att nå ut till sina medborgare sedan Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av landet borde studeras närmare. Till exempel nämns Ukrainas Diia-app (där Дія både betyder ”handling” och syftar på akronymen för Держава і Я som betyder ”Staten och jag”). Appen utvecklades ursprungligen för användning av myndighetstjänster men anpassades sedan för att skicka ut varningar under den ryska invasionen, t.ex. varningar om förestående flyganfall och uppmaningar att söka upp skyddsrum.⁵³

Niinistö's rapport innehåller också förslag om att stärka individers och hushållens materiella beredskap. Detta faller visserligen utanför temat psykologiskt försvar som här behandlas men Niinistö utgår från ett samlat perspektiv på individens beredskap. På detta tema rekommenderas en särskild informationskampanj om hemberedskap där EU-medborgare uppmanas att vidta åtgärder för att kunna klara sig själva under minst 72 timmar oavsett kris. Informationen skulle bland annat innehålla rekommendationer gällande varor att lagra hemma och utrymning.⁵⁴

Budskapen i sammanfattning

Det är nästintill en omöjlig uppgift att återge alla delar av Niinistö's rapport på ett rättvisande sätt. I stället ger vi i detta memo en övergripande bild av huvudbudskapen och i synnerhet de delar som särskilt känns igen i ett svenskt totalförsvarsperspektiv. Vår bedömning är att rapporten syftar till två centrala saker:

För det första vill Niinistö uppmana medlemsstaterna att börja se på beredskapsfrågor på ett nytt sätt. Rapporten genomsyras av Niinistö's medvetenhet om att EU egentligen inte har några tydliga rättsliga befogenheter inom området och att Nato är den viktigaste aktören på försvarsområdet. Samtidigt är andemeningen att länderna själva inte gör tillräckligt för att göra Europa säkert. Han återkommer till att EU inte har någon tydlig plan och syftar då framför allt på scenariot med ett väpnat angrepp mot ett medlemsland.⁵⁵ Niinistö's budskap som vi tolkar det är att medlemsländerna nu dels måste stärka sin egen beredskap nationellt, dels också stödja det gemensamma beredskapsarbetet som kommer att stärka allas säkerhet.

För det andra vill Niinistö övertyga om att EU behöver ha en större roll i detta beredskapsarbete och lägger därefter stort fokus på att gå igenom olika roller som EU skulle kunna ta. Förslagen syftar till att dels skapa strukturer för att beredskapsfrågor ska kunna beaktas i EU:s löpande lagstiftningsarbete, dels att EU:s organisation anpassas så att unionen kan fatta effektiva beslut under alla slags förhållanden. Andra specifika EU-perspektiv på beredskap som Niinistö tar upp handlar om rörlighet över gränser, koordinering med Nato, ekonomiska frågor och inte minst förslaget om att skapa en civilförsvarsmekanism. Som vi tolkar denna typ av förslag handlar det inte om att medlemsstaternas beredskapsarbete ska göras på en överstatlig nivå, utan snarast om att stärka EU:s funktionssätt. Samtidigt förekommer också en hel del förslag som tycks avse att visst faktiskt beredskapsarbete skulle kunna utföras i EU-regi.

Oavsett om det handlar om att bygga gemensamma beredskapslager eller om att stärka europeernas hemberedskap skulle den senare typen av mer praktiska förslag kunna väcka en del ansvarsrelaterade eller rentav identitetsmässiga frågor. Ska EU verkligen syssla med att bygga något slags europeisk försvarsvilja eller lägga sig i vad folk har hemma i sina skafferier? Sett i ljuset av vad som står på spel är det samtidigt uppenbart att mer måste göras för att stärka medlemsländernas beredskap och resiliens. Åtminstone är detta en avgörande slutsats i Niinistö-rapporten som ägnar en hel del utrymme också åt hotbilderna, och inte minst rysk hybridkrigföring. Redan idag, påpekar Niinistö, utsätts EU liksom enskilda medlemsstater för hybridaktiviteter som bland annat syftar till att öka polariseringen och misstron inom och mellan länder i Europa.⁵⁶

Mot bakgrund av Sveriges nuvarande säkerhetspolitiska Nato-fokus kan här tilläggas att Nato givetvis spelar en roll i arbetet mot hybridhot, men arbetet med att motverka att EU och dess medlemsstater sönderfaller inifrån av politisk infiltration och subversiv verksamhet är trots allt inte Natos huvuduppgift. Niinistö's inledande varning om de ryska bajonetterna tycks här ha flera bottnar: Europa behöver stärka sin militära beredskap och samtidigt förstå att de grundläggande värden som våra försvarsmakter är satta att försvara också faktiskt kan förloras utan att ett enda skott har avlossats.⁵⁷

ANALYS OCH DISKUSSION

Förslagen i Niinistö-rapporten kommer tveklöst att generera olika slags reaktioner i medlemsstaterna och gissningsvis kommer påminnelser att framföras gällande traditionen att beredskapsfrågor brukar hanterats av medlemsstaterna själva. Niinistö verkar dock inte vara ute efter att EU ska ”ta över” medlemsstaternas ansvar för beredskapsfrågorna utan snarast efter att unionen ska ha en bättre beredskap att bistå dem genom att vara förberedd att assistera, stödja och koordinera olika insatser. Att det kan fungera på så sätt menar Niinistö redan har visats genom åtgärder som vidtagits just inom arbetet för att möta hybridhot: ”Dessa erfarenheter visar att det inte behöver vara en dikotomi mellan medlemsstaternas ansvar för säkerhet och EU-nivån, utan snarare att en kombination ger det bästa möjliga resultatet.”⁵⁸

Man bör samtidigt ha i åtanke att blotta tanken på att göra gemensam sak av den egna säkerheten brukar vara svårsmält för många av EU:s medlemsländer. Detta beror på att samarbete inom säkerhets- och försvarsområdet historiskt sett har varit mellanstatligt med endast

en mycket begränsad roll för den överstatliga Europeiska kommissionen. Frågor av detta slag kräver stor tillit mellan samarbetsparterna och hittills har medlemsstaterna tvekat inför samarbeten som rör de mest känsliga statsangelägenheterna.

Att kommissionen nu allt oftare tar initiativ på försvarsområdet är mot den bakgrunden uppseendeväckande, men däremot är det inte helt nytt. Planerna om en europeisk försvarsgemenskap var nämligen långt framskridna redan när EU tog form på 1950-talet. Grundarländerna avsåg då att upprätta ett gemensamt försvar med en överstatlig organisation, men förslaget stoppades 1954 efter en omröstning i den franska nationalförsamlingen. Att utvecklingen med ökad koordinering inom försvarsområdet sedan dess har gått ytterst långsamt beror på medlemsstaternas olika traditioner, historiska vägval och syn på hotbilder. Ett väpnat angrepp har av såväl forna Sovjet- som Warsawapaktsländer inte alls bedömts som osannolikt medan EU-länder i väst och söder efter det kalla kriget snarare såg risken för storskaliga terroristattentat som det existentiella hotet.

Sverige och Finland har med sin neutralitetspolitik varit tveksamma till ett utvecklat försvarssamarbete även om det ökade säkerhetspolitiska hotet efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 fick dem båda att börja tänka om. I mars 2022 undertecknade de båda länderna gemensamt ett brev där de uttryckte sin förväntan om att få hjälp av EU vid ett väpnat angrepp.⁵⁹ Sedan Sverige inträdde som fullvärdig medlem i Nato (den 7 mars 2024) har uppmärksamheten av naturliga skäl vänts mot integrationen i denna allians. Samtidigt har EU flyttat fram sina positioner och ambitioner på det försvars- och säkerhetspolitiska området, vilket bland annat framgår av den så kallade *Strategiska kompassen*, ett dokument från 2022 som syftar till att ge en gemensam strategisk vision för EU:s säkerhet och försvarspolitik på medellång sikt, det vill säga 5–10 år.⁶⁰

I ljuset av denna historia tar Niinistö-rapporten ett ytterligare kliv framåt, men på delvis nya sätt. Framför allt görs en stark koppling mellan militär och civil beredskap som åtminstone till del påminner om de grundläggande idéer som det svenska totalförsvaret vilar på: Att hela samhället måste engageras, att privata och offentliga aktörer behöver samverka och inte minst att den civila och militära beredskapen behöver koordineras och övas. De flesta av Niinistö's konkreta förslag berör den civila beredskapen vilket är naturligt då EU har betydligt större möjligheter att göra insatser på detta område.

Från ett svenskt perspektiv känns flera förslag igen, bland annat som frågor som just nu utreds i statliga

offentliga utredningar. Detta gäller särskilt området försörjningsberedskap. Tre av dessa listar vi nedan:

- **Viktig tillverkningsindustri:** Ett uppseendeväckande förslag rör det vi i Sverige närmast skulle kalla k-företag. Niinistö diskuterar som vi har sett möjligheten att identifiera och stödja företag som kan vara särskilt viktiga för att upprätthålla motståndskraften i händelse av kriser eller ett väpnat angrepp.⁶¹ Noteras kan att något liknande i flertalet svenska utredningar har konstaterats vara svårt att göra på nationell nivå med anledning av EU:s konkurrenslagstiftning. Niinistö talar här om innovativa finansieringslösningar som skulle användas både för att få företag att lagra mer men också för att upprätthålla extra produktionskapacitet för krissituationer.⁶²
- **Undantag i kris:** En erfarenhet som gjordes i Sverige under covid-19-pandemin var att företag kan behöva tillåtas att göra undantag från regler om snabb omställning krävs av viktig produktion.⁶³ Även Niinistö föreslår att på EU-nivå införa sådana undantagsprinciper.
- **Strategi för EU-gemensamma beredskapslager:** Detta utgör ett av Niinistö's mer omfattande förslag där en flerstegsmodell läggs fram som börjar med ett slags försörjningsanalyser och slutar med riktlinjer för hur och när lagren kan tas i bruk.

I Sverige är frågan om beredskapslager på ett sätt mer mogen då den har analyserats i flertalet utredningar sedan totalförvarsplaneringen återupptogs 2015, dock utan att några lager faktiskt har inrättats. Även om komplexiteten kan antas bli än större på EU-nivå bör detta inte leda till slutsatsen att EU kommer att röra sig trögt i frågan. EU har redan inrättat vissa lager för krisberedskap och sjukvårdsutrustning inom ramen för civilskyddsmekanismen. Dessa lager kom på plats inom endast fem år efter beslut (RescEU-initiativet inrättades 2019).⁶⁴ Det ska dock sägas att om Niinistö tänker sig att EU ska satsa på storskalig lagring av sådant som behövs i krig (drivmedel, livsmedel etc.) så talar vi om en helt annan skala av beredskapslager.

På vissa områden ligger Sverige i framkant, vilket inte minst gäller Niinistö's förslag om psykologisk resiliens men även hemberedskap. Ett exempel är den broschyr om hemberedskap som i Sverige skickades ut till alla svenska hushåll 2018 och som utkom i ny version hösten 2024. Även om Niinistö inte specifikt

nämner sådana befintliga initiativ tycks han vilja se något liknande på EU-nivå.

Mer allmänt är det i Sverige ingen främmande tanke att civil-militär samverkan är avgörande för ett starkt försvar. Niinistö's förslag på detta område tycks framför allt gälla koordinering mellan EU och Nato, men i andra fall är det mer vagt vilka militära och civila delar som ska samverka och på vilka nivåer. En tydlig nyhet är dock förslaget om en civilförsvarsmekanism (*Civil Defence Mechanism*). Syftet med mekanismen skulle vara att i ett krigsscenario ge EU verktyg att fylla funktioner motsvarande som EU:s civilskyddsmekanism har i fredstida kriser.

Niinistö tycks själv inte vara omedveten om utmaningarna i att praktiskt genomföra dessa stundom långtgående förslag. Ordet tillit (*trust*) förekommer frekvent i rapporten, särskilt i samband med frågor som handlar om att dela information. Då handlar det oftast inte ens om militär sådan utan om hur olika civila aktörer ska dela information med varandra (t.ex. privat och offentlig sektor).

Niinistö talar ibland om att ”villiga medlemsstater” kan gå före, men till syvende och sist påpekar han att Europas skifte mot en starkare beredskap beror på den politiska viljan hos medlemsstaterna. Tyvärr tycks den inte alltid vara särskilt stark, menar han, och gemensamma åtgärder stoppas då upp av kortsiktighet och divergerande intressen i ett allt mer polariserat socialt och politiskt landskap i Europa.⁶⁵

På väg mot ett europeiskt civilt försvar?

Att kommissionen försöker samla medlemsstaterna i samtal om att med gemensamma verktyg möta gemensamma utmaningar avseende olika slags krisscenarier är inget ovanligt. I synnerhet har de senaste tre kommissionerna ägnat mycket tid åt detta, vilket kan bero på de många kriser som har drabbat Europa på senare år.

Ett exempel är kommissionens försök att inrätta en hälsounion – som på många sätt är uppseendeväckande – framförallt eftersom ansvaret för folkhälsan enligt EU-fördraget är en tydlig angelägenhet för de enskilda medlemsstaterna och inte för EU.⁶⁶ Om medlemsländerna är öppna för Niinistö's nya förslag till samarbeten återstår att se, men givet omvärldsläget kommer de möjligen nu att vara öppnare för dessa slags tankar än vad de har varit tidigare.

Frågan om EU är på väg att skapa ett europeiskt civilt försvar beror förstås på vad vi menar med civilt försvar.

I Sverige är målet för det civila försvaret att ha förmåga att

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.⁶⁷

Sett till dessa förmågor överensstämmer Niinistö's förslag väl med det svenska målet för civilt försvar. Visserligen använder Niinistö inte ordet försvarsvilja men däremot betonar han vikten av psykologisk resiliens och social motståndskraft mot sådana krafter som vill splittra och försvaga EU. Noteras kan också det fokus som finns på försörjningsfrågor både i Niinistö's rapport och i svensk beredskapsarbete (dock finns försörjningsberedskap som begrepp inte med i den nya svenska målformuleringen för civilt försvar). Flera förslag i Niinistö-rapporten handlar också om att skydda civilbefolkningen, även om det i detta fall inte handlar om sådant som skyddsrumbyggnad utan snarare om informations- och kommunikationsinsatser.

Det civila försvaret i Sverige är slutligen också en del av totalförsvaret som har det grundläggande syftet att försvara det svenska territoriet. Denna territoriella försvarsaspekt har av naturliga skäl inte funnits med i EU:s tidigare initiativ för att stärka krisberedskapen, avseende exempelvis hantering av pandemier eller skogsbränder. Men i Niinistö-rapporten ser vi nu en tydlig rörelse även mot territoriella perspektiv på europeisk säkerhet. I klartext handlar det om att Rysslands agerande i grunden anses ha förändrat EU:s säkerhetssituation.

I likhet med Draghi ser vi hur Niinistö vill lyfta medlemsstaternas perspektiv från den nationella agendan till de all-europeiska intressena.⁶⁸ De båda pekar på medlemsstaternas ömsesidiga beroenden av varandra, men medan Draghi är mer fokuserad på frågan om EU:s konkurrenskraft under fredstida tillstånd (ett tillstånd som han dock menar kan förändras om EU inte stärker sin resiliens) är Niinistö mer inriktad på EU:s roll under pågående kriser inklusive under väpnat angrepp.

Avslutningsvis är det intressant att fundera över vad ett ”europeiskt civilt försvar” skulle kunna bidra med till det svenska civila försvaret. Att höja den lägsta nivån för beredskapen i EU:s samtliga medlemsstater torde bidra med att upprätthålla försörjningen av viktiga varor och

tjänster under längre tid – något som i svenska utredningar ofta framhålls som centralt då man räknar med att försörjningsförmågan är beroende av hur bland annat handeln med andra länder fungerar.⁶⁹ En stärkt europeisk strategi för beredskapsarbete kan också bidra till den nationella säkerheten genom att man på europeisk nivå kan lösa ut dagens utmaningar med att på nationell nivå stödja kritiska verksamheter och företag. Genom att lyfta frågan till den europeiska nivån menar Niinistö att medlemsstaterna kan hitta lösningar som ökar deras säkerhet samtidigt som konkurrensen fortsatt bibehålls. Även förslaget om en civilförsvarsmekanism, som tycks syfta till att EU snabbt och effektivt ska kunna koncentrera stöd där det behövs samt underlätta civil-militär samverkan i akuta skeden, skulle naturligtvis vara till hjälp i ett läge där det svenska totalförsvaret är pressat.

Inom hundra dagar från det att den nya kommissionen tillträder utlovas ett så kallat vitpaper med

konkreta förslag om hur EU kan gå vidare med beredskapslagstiftning. Kommissionen är med andra ord redan i färd med att stämma av om de förslag som Niinistö tar upp har stöd i medlemsstaterna. Om detta landar väl förväntas kommissionen även presentera konkreta lagförslag under mandatperioden. Omfattningen på de förslag som kommissionen väljer att lägga fram går inte att sia om, men om Sverige vill ha inflytande på utvecklingen är det viktigt att redan nu påbörja samtalet.

Vad gäller ambitionsnivån i de europeiska beredskapsplanerna finns intressant nog också ett slags mellenväg som Niinistö själv öppnar upp för: Mindre grupper av länder skulle kunna välja att gå framåt inom området som passar dem. En sådan gruppering är de nordiska länderna där samarbetet inom totalförsvarsfrågor har intensifierats de senaste åren.

Nästa fråga kanske därför kommer att bli: Är vi på väg mot ett nordiskt civilt försvar? ■

Jenny Ingemarsdotter är förste forskare vid FOI:s enhet för Befolkningsskydd och försörjningsberedskap och fil. dr i idé- och lärdoms historia.

Anna Wetter Ryde är forskare vid FOI:s enhet för Ledning, koncept och juridik för totalförsvaret och jur. dr.

*Publikationen är framtagen inom ramen för de två anslagsprojekten **Forskningsprogram Civilt försvar**, som syftar till att bidra till ökad totalförsvarseffekt genom forskning och analysstöd för det civila försvarets samlade behov, och projektet **Samhällets beredskap för kris och krig (SABEK)**, som syftar till att stödja Regeringskansliet med kunskapsunderlag och metodstöd för att möjliggöra en ändamålsenlig ledning, styrning och inriktning av det civila försvaret.*

Slutnoter

- 1 Se t.ex. pressmeddelande den 21 mars 2024: "Finland proposes EU Strategy for Preparedness Union"; https://finlandabroad.fi/web/eu/current-affairs/-/asset_publisher/cGFGQPXL1aKg/content/finland-proposes-eu-strategy-for-preparedness-union-1/384951.
- 2 Sammanfattad här av Säkerhetskommittén, <https://turvallisuuskomitea.fi/sv/forstasidan/>.
- 3 Se kommissionens pressmeddelande den 20 mars, 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1602.
- 4 Sauli Niinistö (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission*. Citat i detta memo översatta till svenska av förf.
- 5 Jenny Ingemarsdotter (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*. FOI Memo 8105. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 6 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 5.
- 7 Ibid., s. 4.
- 8 Ibid.
- 9 Ibid., s. 5.
- 10 Ibid, s. 6.
- 11 Ibid.
- 12 Ibid., s. 3. Från den 1 december 2024 är Kaja Kallas från Estland kommissionens vice president och EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.
- 13 Ibid., s. 18.
- 14 Ibid., s. 58.
- 15 Ibid., s. 51. Se även <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/glossary/mutual-defence-clause.html>.
- 16 Ibid., s. 7.
- 17 Ibid., s. 9.
- 18 Ibid., s. 107.
- 19 Ibid., s. 110.
- 20 Ibid., s. 10.
- 21 Council of the European Union (2023), *Report from the Swedish Presidency on the main achievements at EU level in the field of civil protection*. Brussels, 16 June 2023 (10507/23), s. 5.
- 22 Se t.ex. Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 58; "Totalförsvaret är en angelägenhet för hela samhället." och Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89; "Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig."
- 23 Se Peter Bennesved (2024), *Befolkningskydd, civilt försvar eller skydd av civilbefolkningen?*, FOI Memo 8660. Totalförsvarets forskningsinstitut. För MSB:s beskrivning av begreppen, se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningskydd>.
- 24 Som bland annat tas upp i rapportens andra kapitel, *Enabling the EU to function under all circumstances*.
- 25 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 50.
- 26 Ibid., s. 51. *Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029. Ursula von der Leyen Candidate for the European Commission President*. Strasbourg 18 July 2024, s. 22.
- 27 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 51. Enligt Genèvekonventionen definieras *civil defence* utifrån de humanitära uppgifter som utförs för att skydda civilbefolkningen mot krigets faror och andra kriser, hjälpa dem återhämta sig från de omedelbara konsekvenserna av sådana händelser och sedan skapa förutsättningar för att överleva. Se vidare Röda Korset, <https://www.icrc.org/en/document/civil-defence-international-humanitarian-law>.
- 28 Sammanfattad av kommissionen här; https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en. I händelse av en större kris kan ett medlemsland begära hjälp via civilskyddsmekanismen. På svenska; <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/civil-protection/>.
- 29 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 50.
- 30 Ibid., s. 67.
- 31 Ibid., s. 51.
- 32 Ibid., s. 52. Gäller främst de länder som är medlemmar av både EU och Nato.
- 33 Ibid., s. 132.
- 34 Ibid., s. 127.
- 35 Ibid., s. 132.
- 36 Begreppet påminner om det svenska begreppet beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (BIS) som diskuterades under 1980-talet.
- 37 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen.
- 38 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december om kritiska entiteters motståndskraft.
- 39 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 89.
- 40 Ibid, s. 98.
- 41 Ibid.
- 42 Ibid., s. 98.
- 43 Ibid., s. 89. Som del av civilskyddsmekanismen etablerades år 2019 RescEU-beredskapslager, som bland annat omfattar flygplan och helikoptrar för brandsläckning, fältsjukhus, lager med medicinsk utrustning, utrustning för att hantera kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära incidenter, tillfälliga skydd, transport och logistik.
- 44 Ibid., s. 91.
- 45 Mario Draghi (2024), *The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe*. https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.
- 46 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 102.
- 47 Ibid., s. 100.
- 48 För en analys av denna, se Jenny Ingemarsdotter & Anna Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?* FOI Memo 8658. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 49 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 7.

- 50 Ibid., s. 74.
- 51 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1083 av den 11 april 2024 om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden.
- 52 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 81. Tjänsten benämns *Galileo Emergency Warning Satellite Service*.
- 53 Ibid., s. 81.
- 54 Ibid., s. 79. Ytterligare ett område som tas upp i kapitlet om individers och samhällets resiliens handlar om tillgång till viktiga kompetenser och personal. Niinistö menar att EU borde uppmantra och stödja medlemsländers införande av olika slags pliktsystem och lyfter i sammanhanget fram att både Tyskland och Nederländerna överväger att införa den svenska modellen med civilplikt (s. 85).
- 55 Ibid., s. 7.
- 56 Ibid., s. 104, 108.
- 57 Denna poäng gjordes av Wilhelm Agrell redan 1979 i en bok om gråzonshot, se Wilhelm Agrell (1979), *Om kriget inte kommer: En debattbok om Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik*, Stockholm: Liber Förlag.
- 58 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 107.
- 59 Något som också uppmärksammades internationellt, se t.ex. nyhetsartikel publicerad 9 mars 2022; <https://thedefensepost.com/2022/03/09/sweden-finland-eu-defense/>.
- 60 För en analys av den Strategiska kompassen, se Alina Engström & Emelie Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, FOI Memo 7909. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 61 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 98. Det är inte helt tydligt exakt vad som föreslås borde ske på EU- respektive medlemsstatsnivå, men Niinistö tycks mena att mycket av implementeringen måste ske i och av medlemsstaterna.
- 62 Ibid., s. 102. Dessa metoder för att stärka försörjningsberedskapen (lagring resp. produktion) utgjorde viktiga komponenter i Sveriges ekonomiska försvar under det kalla kriget. Se Jenny Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*. FOI Memo 8482. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 63 Christoffer Wedebrand, Beatrice Reichel & Ann-Sofie Stenérus (2021), *Omställningar under coronapandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*. FOI-R--5247--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 64 Ett av dessa finns i Sverige och nyligen har fler inrättas i Finland: <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410869/i-finland-inrattas-fler-eu-gemensamma-beredskapslager-projekthelhetens-varde-uppgar-till-305-miljoner-euro-1>.
- 65 Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 45.
- 66 Se bl.a. Louise Bengtsson, *Från pandemihantering till hälsounionen – tillbakablick och framtidsspaningar*, Sieps, 2024:14epa.
- 67 Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 62.
- 68 Ingemarsdotter & Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*, FOI Memo 8658.
- 69 Se exempelvis Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 121.