



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Så bygger vi säkerhet i Norden

Ett svenskt myndighetsperspektiv





# Så bygger vi säkerhet i Norden

Ett svenskt myndighetsperspektiv

Så bygger vi säkerhet i Norden – Ett svenskt myndighetsperspektiv

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Internationella samordningsfunktionen

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Publikationsnummer: MSB1282 - reviderad oktober 2018

ISBN: 978-91-7383-878-8

# Förord

Det nordiska ministersamarbetet inom området beredskap mot stora olyckor och kriser, Hagasamarbetet, har pågått sedan ministrarnas första möte 2009 på Haga slott utanför Stockholm. Under 2018 har Sverige ansvaret för att förbereda och genomföra Hagaministrarnas årliga möte. Innan det mötet äger rum kommer generaldirektörerna för myndigheterna i de nordiska länderna med ansvar för sakområdet att träffas i Stockholm i oktober 2018.

Sverige har under 2018 även ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet och dessutom samordningsansvaret för de informella utrikes- och säkerhetspolitiska samarbeten som omfattar såväl samtliga nordiska länder (N5) som även de baltiska länderna (NB8).

Det fortsatta nordiska samarbetet sker mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i regionen. Även om de nordiska länderna har valt olika säkerhetspolitiska lösningar och olika förhållningssätt till den europeiska integrationen innebär ländernas stora värdegemenskap och omfattande samarbete över alla samhällsområden att länderna tillsammans kan fortsätta att bygga säkerhet och stabilitet i vår region. Den nordiska solidaritetsförklaringen från 2011 uttrycker de nordiska ländernas vilja och intresse av att möta gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar.

Vi som arbetar aktivt med samhällsskydd och beredskap i Sverige ser stora utvecklingsmöjligheter hos det nordiska samarbetet för säkerhet i regionen. Utbytet mellan nordiska expertmyndigheter är redan intensivt, men kan göras ännu effektivare för att stärka säkerheten för alla som bor och verkar i våra länder. Därför är den process som pågår inom ramen för Hagaministrarnas samarbete viktig. För oss i Sverige har stödet från grannländerna i arbetet med de stora skogsbränderna under den senaste sommaren varit en påminnelse om värdet av effektiv nordisk samverkan för gemensam säkerhet.

Det som redovisas i denna skrift är avsett att bidra till arbetet med ett effektivare och mer strukturerat informationsutbyte och samarbete mellan de nordiska länderna i frågor om säkerhet mot hot och risker i hela hotskalan. Fokus ligger på det samarbete som bedrivs på myndighetsnivå och hur detta skulle kunna utvecklas. Skriften ska vara en del av underlaget inför mötet i Stockholm under hösten 2018 med berörda nordiska myndighetschefer inom Hagasamarbetet. Det är MSB:s förhoppning att skriften även kan fylla ett bredare informations- och kunskapsbehov bland dem som sysslar med eller annars är intresserade av nordiskt samarbete.

**Dan Eliasson**

*Generaldirektör*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>En kort sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Så sker det nordiska samarbetet .....</b>	<b>9</b>
1.1 Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet .....	9
1.2 Samarbete om gemensam säkerhet och försvar .....	9
1.3 Samarbete i andra former .....	9
<b>2. Det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap .....</b>	<b>11</b>
2.1 Hagadeklarationerna 2009 och 2013 – Ett robust Norden utan gränser.....	11
2.2 Slutsatserna från Helsingforsmötet 2016 .....	12
2.3 Samarbetet mellan nordiska myndigheter med ansvar för samhällsskydd och beredskap .....	12
2.4 Nordisk högnivåkurs i samhällsskydd och beredskap .....	13
<b>3. Från nutid till framtid .....</b>	<b>15</b>
3.1 Ett förändrat säkerhetspolitiskt läge .....	15
3.2 Ett initiativ från MSB .....	15
3.3 Generella iakttagelser .....	16
3.4 Civilt försvar – en ny dimension i det nordiska samarbetet .....	16
3.5 Hinder och begränsningar .....	17
3.6 Särskilt om det nordiska säkerhetsskyddsavtalet .....	17
3.7 Så fortsätter vi bygga säkerhet i Norden .....	18
<b>BILAGA 1: Resultat av MSB:s undersökning .....</b>	<b>23</b>

# En kort sammanfattning

Mot bakgrund av bland annat de slutsatser som redovisats från de senaste årens ministermöten inom det nordiska Hugasamarbetet för samhällsskydd och beredskap har MSB undersökt pågående samarbeten mellan länderna inom ett antal olika samhällssektorer med relevans för området. Det som framkommit genom undersökningen visar på bredden och mångfalden inom samarbetet. Det visar också på en utvecklingspotential, särskilt med koppling till den föränderliga och komplexa hotbilden och det försämrade säkerhetspolitiska läget i den nordiska regionen.

Hagarelaterat samarbete är mer utvecklat inom vissa områden, såsom beredskap för operativa insatser vid olyckor, energiförsörjning, transporter, cyber- och informationssäkerhet samt inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samtidigt finns det andra områden där det saknas avtal eller andra styrdokument eller fasta strukturer, vilket upplevs skapa viss otydlighet kring förväntningar, syfte och mål med det nordiska samarbetet. Med civilt försvar som en ny dimension i det nordiska samarbetet framträder såväl nya osäkerheter som nya möjligheter. Bättre kunskaper om de olika ländernas förutsättningar och bättre tillgång till säker kommunikation är några exempel på vad som efterfrågas.

Inom flera sektorer fördjupas de nordiska ländernas samarbete med de baltiska länderna. Allt fler viktiga områden regleras också inom en vidare EU- och internationell ram.

MSB:s undersökning genomfördes i samverkan med tolv myndigheter i Sverige. Efter en fortsatt dialog med dessa myndigheter har MSB identifierat ett antal behov och möjligheter i det fortsatta arbetet med att bygga säkerhet i Norden. Dessa behov och möjligheter rör 13 olika teman, vilka återges här nedan i rubrikform. Längre fram i denna skrift finns närmare kommentarer i anslutning till varje tema.

1. Gemensamt konsekvensanalysarbete kring risker, sårbarheter och beroenden
2. Utbildning i säkerhetsskydd och informationshantering
3. Bygg vidare på existerande avtal inom försörjningsberedskap och säkerhetsskydd
4. Effektiva förberedelser för att ge och ta emot civilt och militärt stöd
5. Ett gränslöst räddningstjänstsamarbete inom Nordred
6. Robust och säker kommunikation för samverkan och ledning
7. Utbyte av lägesbild vid händelser med gränsöverskridande konsekvenser
8. Utökat samarbete inom cyber- och informationssäkerhet
9. En stärkt nordisk hälsoberedskap
10. Effektiv hantering av störningar inom samtliga transportslag
11. Gemensam förmåga att hantera störningar och bristsituationer i fråga om energi och drivmedel
12. Stärkt samarbete inom livsmedelsförsörjning, jordbruk och veterinärmedicin
13. Utbildning, övning, spel och seminarier – för en gemensam kultur

**Så sker det  
nordiska samarbetet**



# 1. Så sker det nordiska samarbetet

## 1.1 Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

Det nordiska samarbetet har djupa rötter och omfattar i stort sett alla samhällsområden. Alltsedan tiden omedelbart efter andra världskriget har samarbetet ständigt utvecklats med avseende på form, innehåll och intensitet. Genom bildandet av Nordiska rådet 1952 skapades en plattform och ett forum för ett ständigt pågående utbyte på den högsta politiska nivån. Det sker genom att rådet består av parlamentariker från samtliga fem nordiska länder samt att statsministrarna och andra regeringsföreträdare deltar i de årliga sessionerna.

1962 tillkom Helsingforsavtalet som utgör det officiella och materiella samarbetets grunddokument. 1971 skapades Nordiska ministerrådet som är de nordiska regeringarnas samarbetsorgan. Ministerrådet arbetar i ett flertal olika konstellationer av fackministrar samt särskilda samlarbetsministrar. Ordförandeskapet i ministerrådet alternerar mellan de fem länderna och under 2018 är Sverige ordförande. Ett stort antal ämbetsmannakommittéer under ministerrådet bearbetar gemensamma frågor inom en mängd områden. Ett sekretariat med knappt hundra samnordiska tjänstemän finns i Köpenhamn.

## 1.2 Samarbete om gemensam säkerhet och försvar

Det nordiska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet ligger utanför Nordiska ministerrådets mandat. Samarbetet på försvarsområdet har sedan 2009 fasta strukturer inom ramen för NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation) och syftar till att främja ländernas försvarsförmåga genom bland annat gemensam utveckling och anskaffning av försvarsmateriel samt till att utveckla förmåga till internationella militära insatser inom ramen för EU, Nato och FN.

Även samarbetet på området beredskap för stora olyckor och kriser ligger utanför Nordiska ministerrådets mandat. Det bygger istället på de så kallade Hagadeklarationerna I och II från 2009, respektive 2013. Det är det samarbetet som den här skriften framför allt vill lyfta fram och bidra till.

## 1.3 Samarbete i andra former

Det nordiska samarbetet sker dessutom i stor omfattning formlost, genom expertutbyten och nätverk där företrädare för myndigheter och organisationer kommunicerar direkt med varandra. Föreningarna Norden bildades efter första världskriget och dessa organisationer i civilsamhället har under hundra år haft en idéskapande och en pådrivande betydelse för verksamheten. Det sker också bilateralt och trilateralt, i olika konstellationer. Nordiskt samarbete sker således i vardagen, i ett ständigt pågående informations-, kunskaps- och kulturutbyte i olika format. Det finns samtidigt en gemensam politisk vision om att Norden ska vara världens mest integrerade region. Arbetet med att eliminera diverse traditionella eller nyuppkomna gränshinder pågår kontinuerligt inom de flesta samhällsområden, inklusive inom samhällsskydd och beredskap.

**Det nordiska  
samarbetet inom  
samhällsskydd  
och beredskap**

## 2. Det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap

### 2.1 Hagadeklarationerna 2009 och 2013 – Ett robust Norden utan gränser

De nordiska ministrarna med ansvar för beredskap mot stora olyckor och kriser träffades den 27 april 2009 på Haga slott utanför Stockholm för överläggningar om stärkt nordiskt samarbete på området. Ministrarna konstaterade att en likartad utveckling pågår i de nordiska länderna. Det gemensamma och övergripande målet var att förebygga och begränsa de konsekvenser som kan bli följden av större olyckor, naturkatastrofer och andra samhällskriser.

På det här sättet skapades ett gemensamt politiskt paraply för strävandena att stärka såväl de enskilda nordiska ländernas som den samlade nordiska regionens förmåga att motstå och hantera sårbarheter och hot av skilda slag. Det finns skillnader i hur länderna, var för sig, organiserar sitt arbete i de här avseendena och det finns skillnader i hur de olika Hagaministrarnas närmare ansvarsområde ser ut. Sårbarheterna och hoten är däremot i hög grad gemensamma och det finns en gemensam uppfattning om värdet av samarbete för att stärka resiliensen hos våra samhällen.

Hagaministrarna möts sedan 2009 i regel årligen och samarbetet stöds av en nordisk ämbetsmannagrupp. Vid sitt möte i Vaxholm den 4 juni 2013 enades ministrarna om en ny Hagadeklaration, Haga II-deklarationen. Den omfattar en gemensam vision; Ett robust Norden utan gränser. Visionen siktar mot ett samhälle där sårbarheten minskar, samtidigt som förmågan att hantera allvarliga olyckor och kriser och återställa funktionalitet stärks. I Haga II-deklarationen slogs det fast att det nordiska samarbetet i fortsättningen ska vara än mer systematiskt och målinriktat än tidigare. Samarbetsområden som bidrar till ett Norden utan gränser ska prioriteras. Det handlar bland annat om att ta bort olika gränshinder och att reducera sårbarheter med gränsöverskridande effekter. Vidare framgår det av Haga II-deklarationen att de praktiska förutsättningarna för bistånd i enlighet med den nordiska solidaritetsförklaringen och EU:s riktlinjer för värdlandsstöd bör utvecklas. Förmågan att samordnat ta emot stöd och bistånd vid allvarliga kriser och olyckor i Norden ska stärkas.

Med utgångspunkt i Haga II-deklarationen och den nordiska solidaritetsförklaringen beslutade ministrarna vid sitt möte i Danmark 2015 om 12 politiska utvecklingsmål för Hagasamarbetet under perioden 2016-2018. Utvecklingsmålen beskriver målsättningar för gemensamnordiska satsningar som rör till exempel

- bedömning av gränsöverskridande risker och analyser av ländernas förmåga att hantera dessa risker,
- erfarenhetsutbyte mellan länderna kring beredskap och hantering av kriser efter att de inträffat,
- erfarenhetsutbyte kopplat till användningen av frivilliga i krisberedskapen, samt
- praktiska förutsättningar för att ge och ta emot stöd mellan de nordiska länderna i enlighet med solidaritetsförklaringen.

Den nordiska ämbetsmannagruppen ansvarar för den övergripande koordineringen av samarbetet. Myndigheterna ansvarar för genomförandet, vilket innebär att man tar fram och arbetar i enlighet med den så kallade Hagahandlingsplanen. Planen beskriver de åtgärder som myndigheterna kommit överens om att genomföra med koppling till målen.

Nya politiska utvecklingsmål för Hagasamarbetet kommer att antas vid ministermötet 2018 för perioden 2019-2021.

## 2.2 Slutsatserna från Helsingforsmötet 2016

Vid Haga-ministrarnas möte i Helsingfors den 21 september 2016 noterade ministrarna den förändrade säkerhetssituationen i Norden, bland annat de nya icke-militära utmaningarna. I slutsatserna från mötet pekade ministrarna på hot i form av extrema väderförhållanden till följd av klimatförändringarna, omfattande migration, hybrid-, cyber-, terrorism-, och hälsohot samt hot mot de kritiska infrastrukturerna. Ministrarna betonade att dessa utmaningar bäst kan mötas genom stark resiliens och krisberedskap, vilket i sin tur förutsätter effektiv och strukturerad informationsutväxling mellan de nordiska länderna. Ministrarna önskade att ett förslag till möjligheter att strukturera samarbetet på detta område förbereds samnordiskt inom Haga-samarbetet.

Med syftet att bidra till att uppnå det av Haga-ministrarna vid mötet 2016 uttalade målet om en effektivare och mer strukturerad informationsutväxling har MSB, med stöd av ett antal relevanta sektorsansvariga myndigheter i Sverige, genomfört en undersökning av pågående nordiska samarbeten med koppling till samhällsskydd och beredskap i hela hotskalan. I denna skrift och i dess bilaga beskrivs hur undersökningen genomförts och vilka resultat som framkommit. MSB har efter en fortsatt dialog med myndigheterna identifierat ett antal behov och möjligheter för det fortsatta nordiska samarbetet.

## 2.3 Samarbetet mellan nordiska myndigheter med ansvar för samhällsskydd och beredskap

Cheferna för de myndigheter i de nordiska länderna som har ansvar inom det område som vi i Sverige valt att kalla samhällsskydd och beredskap möts årligen för överläggningar om hur samarbetet kan utvecklas (nordiska generaldirektörsmöten). Sverige representeras av MSB, Norge av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Finland av sitt inrikesministerium, Danmark av Beredskapsstyrelsen och Island av den nationella polismyndigheten. Ordförandeskapet roterar mellan länderna.

Överläggningarna under generaldirektörsmötena har över åren rört frågor med koppling till både nationell och nordisk beredskap, men också till internationell beredskap i bredare bemärkelse eftersom flera av länderna är mycket engagerade i internationellt insatsarbete. Viktiga prioriteringar för generaldirektörerna har under de senaste åren varit risk- och förmågebedömningar, utökat informationsutbyte, expertutbyte, samarbete inom forskning, övningar och utbildningar, nordiskt modulsamarbete, världlandsstöd och utökat samarbete mellan de nordiska krisberedskapsmyndigheternas funktioner för tjänsteman i beredskap och för lägesbild.

Generaldirektörsmötena erbjuder vidare tillfälle till utbyte av erfarenheter och lärdomar som länderna har dragit från hanteringen av större händelser, som t.ex. terrorattackerna i Oslo och Utøya 2011, i Köpenhamn 2015, samt i Stockholm och Åbo 2017. Vulkanutbrottet på Island 2010 och den omfattande skogsbranden i

Sverige 2014 är andra exempel. Flyktingsituationen 2015 innebar utmaningar av ett särskilt slag som länderna kunnat utbyta erfarenheter omkring.

Vid mötet i Köpenhamn i september 2017 noterade generaldirektörerna vikten av att följa upp aktiviteter i linje med Hagaministrarnas konklusioner från mötet i Helsingfors 2016. Det noterades även att det är aktuellt att följa upp aktiviteter med koppling till såväl krisberedskap i fred som till civilt försvar. Detta som en följd av den ökade betydelse som totalförsvarsplaneringen i de olika länderna nu fått.

Särskilt med koppling till totalförsvarsplanering har det skett ett ökat utbyte av bilateral karaktär mellan Sverige och Finland, men även mellan Sverige och Norge, samt trilateralt mellan dessa länder. Här handlar det om att identifiera förutsättningarna för att byta information om respektive lands nationella planering, behovet av stöd från och samverka med grannländerna samt en beskrivning av hur de ömsesidiga beroendena ser ut.

I bakgrunden finns äldre bilaterala avtal på försörjningsområdet mellan Sverige och Finland, samt mellan Sverige och Norge, vilka under ett flertal år inte har tillämpats. Det svensk-finska avtalet, som tecknades av de båda ländernas regeringar 1992 och som avser ekonomiskt samarbete i internationella krislägen, har dock fått ökad aktualitet på senare år, i takt med de intensifierade bilaterala kontakterna mellan Finland och Sverige med avseende på beredskap mot kris- och krigsförhållanden i regionen.

På inbjudan av Försörjningsberedskapscentralen i Finland hölls i oktober 2017 ett trilateralt expertseminarium i Helsingfors med medverkan av representanter för ett flertal myndigheter i Finland, Norge och Sverige. Då konstaterades det att det finns förutsättningar för ett fortsatt och fördjupat trilateralt samarbete mellan Finland, Norge och Sverige på områdena försörjningsberedskap och skydd av kritisk infrastruktur.

## 2.4 Nordisk högnivåkurs i samhällsskydd och beredskap

Bland pågående och väl etablerade nordiska samarbeten med anknytning till Hagasamarbetet bör också nämnas den årliga nordiska kursen på hög nivå i samhällsskydd och beredskap. Den är viktig för ömsesidig ökad förståelse för och ökad kunskap om de nordiska ländernas förutsättningar i arbetet med gemensam säkerhet. Kursen hölls första gången i Sverige 2011 och den genomförs nu med alternerande värdskap mellan länderna. Under 2018 hölls kursen under tre dagar i maj i Helsingfors. Kursen vänder sig till såväl offentlig sektor som till näringsliv och media.

Under de senaste två åren har innehållet i kursen präglats av den ökade osäkerhet i närområdet som de nordiska länderna upplever. Temat för kursen 2017 var "Krisberedskap och totalförsvar – vad innebär förändrade hot, risker och samhällsförhållanden" och för 2018 var det "Den regionala säkerhetsbildens ändring och hybridverksamhetens påverkan på det resilienta samhället".

2019 kommer kursen att hållas i Norge.

**Från nutid  
till framtid**

## 3. Från nutid till framtid

### 3.1 Ett förändrat säkerhetspolitiskt läge

Den svenska regeringen konstaterade i sin försvarspolitiska inriktningsproposition till riksdagen i april 2015<sup>1</sup> att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Regeringen ansåg därför att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas. Samarbetet med Finland framhölls som särskilt betydelsefullt. Regeringen pekade samtidigt på att planeringen för totalförsvaret (militärt och civilt försvar) bör återupptas.

Regeringen har därefter uppdragit åt berörda centrala och regionala myndigheter att återuppta planeringen för civilt försvar samt åt Försvarsmakten och MSB att gemensamt och kontinuerligt främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Ett alltmer intensivt arbete pågår nu i enlighet med dessa uppdrag och arbetet engagerar i ökad utsträckning även kommuner och landsting samt företag, organisationer och enskilda. Detta innebär att frågor om försörjningsberedskap, skydd av samhällsviktig verksamhet och många andra frågor av betydelse för samhällets beredskap mot olika typer av hot har kommit att tillmätas allt större vikt.

För närvarande arbetar i Sverige den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen med förberedelser inför nästa femåriga försvarsbeslut. I den rapport som Försvarsberedningen lämnade till regeringen i december 2017<sup>2</sup> konstateras att det finns behov av och möjlighet att utveckla det bilaterala samarbetet, i synnerhet med Finland och Norge, inom området civilt försvar. Försvarsberedningen förordar även att förutsättningar för trilateralt samarbete mellan Sverige, Finland och Norge undersöks närmare. Ett sådant samarbete bedöms förstärka alla tre ländernas beredskap. Försvarsberedningen föreslår att Sverige tillsammans med Finland, respektive Norge, identifierar ett antal sektorer inom det civila försvaret för gemensam planering. Det kan förslagsvis röra försörjnings- och leveranssäkerhet, inte minst med avseende på transporter och logistik, befolkningsskydd, reparation, drift och underhåll av kritisk infrastruktur, sjukvårdsresurser och läkemedelsförsörjning. Försvarsberedningen erinrar om att den allmänna delen av det befintliga avtalet mellan Sverige och Finland från 1992 om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen kan tjäna som utgångspunkt för fördjupad bilateral samverkan.

### 3.2 Ett initiativ från MSB

Som ovan nämnts har MSB, mot bakgrund av Hagaministrarnas önskemål i Helsingforskonklusionerna från 2016 och de nordiska generaldirektörernas inriktning från mötet 2017, tagit initiativ till en kartläggning av relevant nordiskt samarbete inom ett urval av samhällssektorer. Det huvudsakliga syftet till initiativet var att undersöka hur arbetet för ökad gemensam säkerhet skulle kunna stärkas genom ett mer effektivt och strukturerat informationsutbyte. I syftet ingick att identifiera eventuella hinder för informationsutbytet och hur dessa skulle kunna begränsas eller elimineras. Arbetet genomfördes under första halvåret 2018 i samverkan med tolv utvalda myndigheter i Sverige.

1. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, Regeringens proposition 2014/15:109.

2. Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 20121-20125, Ds 2017:66.

I det följande redovisas ett antal iakttagelser och slutsatser utifrån underlag som MSB tagit emot från de tolv myndigheterna. Det är viktigt att påpeka att det inte funnits utrymme till någon mer omfattande dialog med myndigheterna om frågorna och svaren och att de slutsatser som dras måste värderas utifrån detta. MSB ser ändå att initiativet kan bidra till de fortsatta ansträngningarna att fördjupa det nordiska samarbetet inom Hagaministrarnas ansvarsområde.

En kort sammanfattning av hur arbetet genomförts och vad som framkommit sektorsvis finns i bilagan till denna skrift. En mer detaljerad sammanställning av myndigheternas svar på de frågor som MSB ställt finns tillgänglig hos MSB.

Efter vissa kompletterande dialoger med myndigheterna har MSB identifierat behov och möjligheter i det fortsatta arbetet med att bygga säkerhet i Norden inom ramen för 13 olika teman.

### 3.3 Generella iakttagelser

Det material som MSB samlat in bekräftar bredden och mångfalden hos det nordiska samarbetet med relevans för Hagaministrarnas ansvarsområde. Kartläggningen visar också på vikten av och utvecklingspotentialen hos samarbetet, särskilt kopplat till den föränderliga och komplexa hotbilden och det försämrade säkerhetspolitiska läget i den nordiska regionen. Som Hagaministrarna framhållit kan de gemensamma utmaningarna bäst mötas genom stark resiliens och krisberedskap, vilket i sin tur förutsätter effektiv och strukturerad informationsutväxling mellan de nordiska länderna.

Kartläggningen indikerar att samarbete kring frågor om förebyggande och förberedande åtgärder (planering) i många fall är mindre utvecklat än samarbete kring operativa frågor, dvs. förmågan att hantera händelser och samverka kring resurser. Ett exempel på det senare är det så kallade Nordredsarbetet, som möjliggör att räddningsstyrkor kan medverka i insatser i ett annat nordiskt land.

Bilden av ett mindre moget samarbete på det förebyggande området förstärks av att det samarbete som särskilt beaktar det förändrade säkerhetspolitiska läget bara har påbörjats och att sådana frågor inte på länge har behandlats inom en gemensam nordisk ram. Inom flera områden eller sektorer pekas på behovet att ta fram avtal eller styrdokument samt tekniska system som möjliggör informationsutbyte som relaterar till civilt försvar och totalförsvarsplanering.

Det finns områden där det saknas avtal eller andra styrdokument eller fasta strukturer, vilket medför att det råder osäkerhet om förväntningar, syfte och mål med det samarbete som pågår.

Det Hagarelaterade samarbetet är således mer utvecklat inom vissa områden, såsom beredskap för operativa insatser vid olyckor, energiförsörjning, transporter, cybersäkerhet samt inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Inom flera områden fördjupas de nordiska ländernas samarbete med de baltiska länderna. Samtidigt regleras ett antal viktiga samarbetsområden inom en vidare internationell ram. Det finns också en tendens till att nya gemensamma regler inom EU omfattar områden som hanterats inom den nordiska kretsen.

### 3.4 Civilt försvar – en ny dimension i det nordiska samarbetet

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och den återupptagna totalförsvarsplaneringen medför att det pågående Hagasamarbetet behöver ses i en ny belysning. Samarbetet kan nämligen också bidra till att stärka de enskilda ländernas civila



försvarsförmåga, liksom till den nordiska regionens samlade civila försvarsförmåga. Samtidigt finns det oklarheter om de nya behoven och vilka krav och förväntningar som gäller. Vad ska samarbetet fokusera på framöver och vilka behov medför det i fråga om nya samverkansstrukturer och ny teknik? Samtliga nordiska länder är antingen medlemmar i eller partners till Nato, vilket kan förutses påverka hur länderna agerar gemensamt i civila försvarsfrågor.

På det militära området har det bilaterala samarbetet mellan Sverige och Finland utvecklats snabbt och med en tydlig gemensam förmågehöjande effekt. Ett uttryck för den fortsatta ambitionsnivån för samarbetet är att det på den svenska regeringens uppdrag nyligen lagts fram ett förslag till en ny lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Utvecklingen av det militära samarbetet pekar på behovet av att inom den nordiska familjen också utveckla den civila försvarsförmågan, inklusive skyddet av civilbefolkningen mot krigets verkningar. Utvecklingen kan behöva ske i olika hastigheter, och den kan behöva ske bilateralt, såväl som trilateralt och samnordiskt.

### 3.5 Hinder och begränsningar

Bristande kunskaper om de olika ländernas lagstiftning och organisation kan försvåra samarbetet. Ibland kan också de skillnader som finns mellan ländernas lagstiftning vara gränssättande eller försvårande för en utveckling av samarbetet.

Ibland finns det en osäkerhet om hur brett och hur djupt samarbetet kan bedrivas. Med vilket mandat kan myndigheterna själva utveckla och driva det nordiska samarbetet vidare? När behövs det ett stöd från den politiska nivån, till exempel genom att avtal tecknas på regeringsnivå eller i form av politiska signaler på annat sätt? En sådan osäkerhet kan verka hämmande på nya initiativ.

Otillräcklig tillgång till säker kommunikation framstår som ett hinder på flera områden. Denna brist kan komma att bli alltmer påtaglig, i takt med att informationsutbytet behöver omfatta mer känslig information. Säker kommunikation handlar dessutom inte bara om utvecklad teknik utan också om kunskap och administrativa procedurer. Att upprätthålla och utveckla det nordiska samarbetet kan därmed bli mer krävande, på flera olika sätt.

### 3.6 Särskilt om det nordiska säkerhetsskyddsavtalet

Ett generellt säkerhetsskyddsavtal om ömsesidigt skydd och utbyte av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter slöts 2010 mellan samtliga fem nordiska länder. Syftet med avtalet är att skydda de säkerhetsskydds-klassificerade uppgifter som utbyts mellan två eller flera av parterna, eller mellan kontraktsparter inom parternas respektive jurisdiktion, inom utrikes-, försvars-, säkerhets-, polis- eller företagssamarbete, eller som framtagits grundade på, eller som härrör från, de uppgifter som utbytts.

Avtalet innebär ett ömsesidigt åtagande mellan parterna att se till att säkerhetsskyddsklassificerad information får samma nivå av skydd i alla länderna. Avtalet utgår från en indelning i fyra informationssäkerhetsklasser. För svensk del blir en sådan indelning obligatorisk på både det militära och civila området när en ny säkerhetsskyddslagstiftning träder i kraft, vilket förväntas ske den 1 april 2019.<sup>3</sup>

3. Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, regeringens proposition 2017/18:89.

I avtalet finns bland annat också regler om behöriga säkerhetsmyndigheter som ska övervaka genomförandet av avtalet i respektive land, om besök som medför tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, om översättning, reproduktion och förstöring av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter samt om överföring av sådana uppgifter. Överföring ska i normala fall ske mellan parterna med diplomatpost eller kurirer om inte de relevanta behöriga säkerhetsmyndigheterna kommit överens om annat. En sådan överenskommelse har träffats för överföring av uppgifter mellan de nordiska ländernas CERT (Computer Emergency Response Team).

Det är viktigt att notera att det nordiska säkerhetsskyddsavtalet inte svarar på några frågor om när säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan eller bör överföras mellan länderna. Avtalet svarar heller inte på frågan om vilka uppgifter som ska säkerhetsskyddsklassificeras och på vilken nivå. Varje berörd myndighet har ett eget ansvar för att avgöra dessa frågor. För svensk del kommer den nya säkerhetsskyddslagstiftningen och dess förarbeten att ge ett bättre stöd för dessa bedömningar, jämfört med tidigare.

### 3.7 Så fortsätter vi bygga säkerhet i Norden

Det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap behöver ständigt vidareutvecklas för att möta gemensamma utmaningar. Ett samarbete i hela hotskalan är beroende av både gemensamma visioner och en effektiv och strukturerad informationsutväxling mellan länderna.

Efter fortsatt dialog med de myndigheter som deltagit i MSB:s undersökning enligt avsnitt 3.2 ovan identifierar MSB nedanstående behov och möjligheter när det gäller att bygga säkerhet i Norden fram till år 2025.

#### 1. Gemensamt konsekvensarbete kring risker, sårbarheter och beroenden

För att kunna inrikta och utveckla samarbetet i hela hotskalan behöver ansvariga aktörer ha kunskap om gränsöverskridande sårbarheter och kritiska beroendeförhållanden inom samhällsviktiga funktioner. Arbete med gränsöverskridande effekter av olyckor och andra allvarliga händelser på olika områden pågår inom ramen för flera breda internationella överenskommelser eller enligt regler och riktlinjer inom EU. Men gränsöverskridande konsekvensanalyser och kunskapsuppbyggnad kring försörjningsberedskap behöver bedrivas även med ett specifikt nordiskt perspektiv, såväl inom som mellan sektorer och i dialog mellan offentliga och privata aktörer.

#### 2. Utbildning i säkerhetsskydd och informationshantering

Ett utvecklat nordiskt samarbete kan komma att ställa större krav på utbyte av säkerhetsklassad information. Det finns behov av nationella utbildnings-satsningar inom säkerhetsskydd och informationshantering. Ansvariga aktörer behöver övas i att sekretesspröva information och bedöma möjligheterna att dela information med andra länder. Nordiska utbildnings-satsningar för lärande om ländernas respektive säkerhetsskyddslagstiftning och samhällsorganisation bör också främjas, liksom initiativ för utbyte av personal mellan länderna.

#### 3. Bygg vidare på existerande avtal inom försörjningsberedskap och säkerhetsskydd

Det finns idag bilaterala avtal på plats inom försörjningsberedskapsområdet mellan Sverige och Finland samt Sverige och Norge. Även om avtalen inte är uppdaterade med avseende på vilka varor som omfattas lägger de grunden för ett återupptaget informationsutbyte och samarbete mellan länderna i frågor om

försörjningsberedskap i internationella krislägen. Det finns även ett flertal andra avtal och överenskommelser inom olika sektorer av det nordiska samarbetet. Därutöver har de nordiska länderna möjlighet att träffa överenskommelser med utgångspunkt i det nordiska säkerhetsskyddsavtalet för att skydda säkerhetsklassad information som utbyts mellan länderna. Möjligheter att merutnyttja existerande avtal utifrån nationella och aktuella behov behöver identifieras. Vidare behöver lärdomar och erfarenheter från etablerade informationsutbyten identifieras och överförs till andra områden.

#### **4. Effektiva förberedelser för att ge och ta emot civilt och militärt stöd**

En förutsättning för att de nordiska länderna ska kunna leva upp till den gemensamma solidaritetsförklaringen från 2011 är att det finns en väl utvecklad förmåga att ge och ta emot hjälp vid kriser och katastrofer. Det behöver finnas en ömsesidig kunskap mellan länderna kring de praktiska och logistiska arrangemangen för mottagande av civilt och militärt stöd. Existerande förstärkningsresurser inom olika områden behöver vara identifierade och gränshinder som kan försvåra effektivt stöd mellan länderna undanröjda.

#### **5. Ett gränslöst räddningstjänstsamarbete inom Nordred**

Räddningstjänsten i Norden bör vara gränslös. Kvarvarande hinder för att stödja varandra mellan länderna och för att genomföra gemensamma räddningsinsatser behöver undanröjas. Samarbetet genom gränsräddningsråd behöver utvecklas för att bli mer heltäckande längs med berörda nationsgränser.

#### **6. Robust och säker kommunikation för samverkan och ledning**

Behovet av att kunna kommunicera säkert för att utbyta information är stort, särskilt i samband med operativt samarbete vid större händelser. Sammankoppling av de nordiska ländernas radiokommunikationssystem enligt Tetrastandard, dvs. Norges Nødnett, Sveriges Rakel och Finlands Virve möjliggör effektiv hantering av gränsöverskridande olyckor och andra händelser. De svenska och norska näten är sammankopplade sedan 2016. Projekt för sammankoppling mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge pågår. Ett viktigt steg framåt blir utvecklingen av en bredbandslösning för snabbare och säkrare överföring av tal och bild som på sikt kommer att ersätta dagens Tetrastandard.

#### **7. Utbyte av lägesbild vid händelser med gränsöverskridande konsekvenser**

Den gemensamma förmågan att utbyta lägesbilder vid händelser som har, eller kan ha, gränsöverskridande konsekvenser, behöver stärkas i syfte att säkerställa att de nordiska länderna kan hjälpa varandra och bidra till en mer effektiv hantering av händelser i regionen.

#### **8. Utökat samarbete inom cyber- och informationssäkerhet**

Det nordiska samarbetet kring strategiskt och operativt CERT-samarbete behöver drivas vidare och anpassas till en förändrad hot- och riskbild. Ett nytt nätverk för informationsdelning av information på nivån HEMLIG/SECRET håller på att utvecklas och ska driftsättas i början av 2019. I framtiden är det sannolikt att en ny version av nätverket kommer innebära ny funktionalitet, exempelvis videokonferens. Detta kommer att skapa viktiga möjligheter att utöka informationsutbytet mellan länderna emellan med målsättningen att alla nordiska länder ska kunna dela operativ information, inklusive sådan som erhålls från sensorsystem. Under kommande år kan ny funktionalitet utvecklas och tillföras samarbetet.

### **9. En stärkt nordisk hälsoberedskap**

För att stärka den nordiska förmågan att ge och ta emot hjälp i samband med allvarliga händelser i hela hotskalan behöver rutiner och andra förberedelser utvecklas inom hälsoberedskapen. Ett exempel i sammanhanget är utvecklingen av en nordisk brännskademekanism för att hantera allvarliga händelser med ett stort antal brännskadade patienter. Arbetet inom det nordiska hälsoberedskapsavtalet bör fortsätta inom andra områden för att höja förmågan och ytterligare operationalisera samarbetet. Läkemedelsberedskapen och socialtjänstens roll vid allvarliga händelser är viktiga områden där det regionala samarbetet bör stärkas under kommande år.

### **10. Effektiv hantering av störningar inom samtliga transportslag**

Förmågan behöver stärkas hos aktörer inom samtliga transportslag för en effektiv hantering av omfattande störningar i ett eller flera av länderna i Norden. Det pågående samarbetet mellan Sverige och Finland bör successivt utvidgas till övriga nordiska länder. Det behöver bli tydligt hur ansvariga aktörer kan bistå varandra. Målbilden på sikt är gemensam planering inom samtliga transportslag kring hanteringen av störningar i Norden och ett säkerställande av transportleder i alla beredskapslägen.

### **11. Gemensam förmåga att hantera störningar och bristsituationer i fråga om energi och drivmedel**

De nordiska länderna bör stärka sin förmåga att hantera större störningar i energiförsörjningen och omfattande energibristsituationer. Gemensamma analyser bör tas fram gällande energi- och drivmedelsöverföring vid störningar och behov av åtgärder som inte kan vidtas av ett enskilt land bör identifieras. Utvecklingsarbetet kan bygga på det som redan görs mellan de nordiska länderna inom bl.a. samarbetet för elberedskap, NordBER, samt det samarbete som pågår inom ramen för International Energy Agency. Inom drivmedelsområdet bör ett gemensamt forum under statlig ledning etableras för lagringsbolag/depåägare med syfte att effektivisera hanteringen av energibristsituationer. Ett motsvarande forum bör etableras för logistik och depåchefer med syfte att effektivisera hanteringen av energibristsituationer, framförallt i gränsregionerna.

### **12. Stärkt samarbete inom livsmedelsförsörjning, jordbruk och veterinärmedicin**

Samarbetet mellan ansvariga aktörer inom livsmedelsförsörjning, jordbruk och veterinärmedicin behöver stärkas. Informationsutbytet kring lagstiftning, organisation och metoder i respektive land behöver öka för att skapa förutsättningar för ett gemensamt agerande vid händelser i hela hotskalan. Nationell beredskapsplanering kan leda till behov av gemensam operativ planering mellan länderna i Norden. Det kan också finnas anledning att samverka kring införsel och distribution av kritiska varor, informationsutbyte om alternativa transportvägar och evakueringslogistik.

### **13. Utbildning, övning, spel och seminarier – för en gemensam kultur**

Gemensamma utbildningar, övningar, spel och seminarier bidrar till att bygga en gemensam kultur där man delar alltmer av varandras referensramar, språk, nätverk, arbets- och förhållningssätt. Genom scenariobaserade spel i utbildningar kan dessutom praktiska samarbetshinder identifieras för att därefter elimineras. Den gemensamma nordiska högnivåkursen inom samhällsskydd och beredskap är exempel på en aktivitet som är ägnad att uppnå dessa effekter. Det behöver avsättas arbetstid och resurser för flera sådana nordiska utbildningsaktiviteter och sammankomster inom, och särskilt mellan, olika sektorer.



**BILAGA 1**  
**Resultat av MSB:s**  
**undersökning**

## Resultat av MSB:s undersökning

MSB identifierade sju samhällssektorer för att delta i undersökningen, nämligen

- livsmedelsförsörjning, inklusive jordbruk och veterinärmedicin,
- hälso- och sjukvård samt omsorg,
- transporter,
- energiförsörjning med betoning på el och drivmedel,
- skydd och säkerhet med betoning på räddningstjänst och befolkningsskydd,
- information och kommunikation, samt
- samverkan och ledning.

Därefter bad MSB tolv svenska myndigheter<sup>1</sup> att beskriva förhållandena inom sitt ansvarsområde med avseende på följande.

1. Pågående eller planerade samarbeten och informationsutbyten med relevans för den gemensamma krishanteringsförmågan och resiliensen i den nordiska regionen.
2. Förekomsten av relevanta avtal och andra styrdokument med koppling nordiska samarbeten och informationsutbyten enligt p.1.
3. Behoven av att utveckla samarbetet och informationsutbytet som ett sätt att stärka den gemensamma krishanteringsförmågan och resiliensen i den nordiska regionen.
4. Förekomsten av juridiska, tekniska eller andra begränsningar för ett vidareutvecklat samarbete.
5. Behoven av att utbyta säkerhetskänslig information.

Här återges, sektorsvis och i starkt komprimerad form, vad som framkommit genom myndigheternas svar på de av MSB ställda frågorna enligt ovan. Samarbeten som beskrivs kan betraktas som illustrativa exempel och sammanställningen gör inte anspråk på att beskriva någon helhet. Beskrivna behov och bedömningar är sådana som de berörda myndigheterna redovisat.

### Livsmedelsförsörjning, inklusive jordbruk och veterinärmedicin

Här pågår ett stort antal samarbeten och informationsutbyten. Ofta sker det trilateralt, mellan Finland, Norge och Sverige. På dricksvattenområdet har Sverige haft ett bilateralt samarbete med Norge i samband med starten av Norges motsvarighet till den svenska nationella vattenkatastrofgruppen. Exempel på samarbeten som även inkluderar de baltiska länderna är djursmitta och växtskydd. Hittills har samarbetena till stor del begränsats till informationsutbyte och kunskapsuppbyggnad.

---

1. Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det civila beredskapsarbetet inom Natos Partnerskap för Fred (PFF) och inom planeringsgruppen Joint Health, Agriculture and Food Group (JHAFG) bildar en särskild ram för samarbete även mellan de nordiska länderna och då särskilt mellan Finland, Norge och Sverige.

Det nordiska samarbetet inom livsmedelskedjan, inklusive arbetet inom den veterinära beredskapsgruppen, bygger på formella överenskommelser inom Nordiska rådet samt på överenskommelser direkt mellan berörda myndigheter och deras företrädare, på ett sätt som kan sägas vara kännetecknande för det nordiska samarbetet i stort.

De berörda svenska myndigheterna på det här området ser behov av utökat nordiskt samarbete. Inte minst behövs det ökad kunskap om och förståelse för varandras lagstiftning och organisation, hur man arbetar med privat-offentlig samverkan, lagring m.m. Det kan finnas behov av gemensam operativ planering med möjlighet till gemensamt agerande. Det kan också finnas behov av samverkan för införsel och distribution av kritiska varor, informationsutbyte om alternativa transportvägar och evakueringslogistik. I vissa delområden finns det ett fåtal nyckelkompetenser, vilket gör verksamheter sårbara.

Hittills har inte juridiska eller tekniska frågor upplevts som begränsande för samarbetet och det nordiska säkerhetsskyddsavtalet har inte behövt tillämpas. Detta kan förändras om en gemensam operativ planering påbörjas eller annars när utbyte av säkerhetskänslig information blir aktuell. Då ökar också behovet av säker kommunikation i teknisk mening.

## Hälsa- och sjukvård samt omsorg

Här utgår samarbetet från det nordiska hälsoberedskapsavtalet som tecknades av de nordiska regeringarna 2002. Avtalet ligger till grund för samarbete mellan länderna i syfte att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen för att bättre kunna hantera kriser eller katastrofer. Arbetet enligt avtalet bedrivs i huvudsak i en gemensam arbetsgrupp (Svalbardgruppen) som rapporterar till Nordiska ministerrådet via Ämbetsmannakommittén för social- och hälsopolitik (ÅK-S).

Svalbardsgruppens arbete sker utifrån en strategi med målområden och prioriterade åtgärder kopplade till dessa. Det kan handla om att säkerställa tillgången till relevant och kvalitetssäkrad information, förbereda procedurer för att erbjuda och ta emot assistans, stärkt förmåga till vårdlandsstöd samt ett systematiskt lärande från övningar och inträffade händelser. Arbetet handlar också om samverkan inom socialtjänsten avseende krishantering och socialtjänstens relation till hälso- och sjukvården. Vidare syftar Svalbardsgruppens arbete till att öka de nordiska ländernas inflytande i det bredare internationella samarbetet.

För sjukvårdsinsatser över gränserna finns juridiska hinder som behöver lösas och som avser bland annat läkemedelsfrågor och behörighetsfrågor för personal. Ett säkert informationsutbyte, som för svensk del utgår från Rakel-systemet, behöver också säkerställas.

Det har hittills inte upplevts att informationsutbytet varit av sådan natur att det ställt krav på särskilda säkerhetsåtgärder eller någon tillämpning av det nordiska säkerhetsskyddsavtalet. Det kan dock uppstå situationer då säkerhetskänslig information kan behöva utbytas – särskilt i samband med stöd vid vissa inträffade händelser och utifrån ett totalförsvarsperspektiv.



## Transporter

På transportområdet finns ett flertal globala överenskommelser som också är styrande för samarbetet mellan de nordiska länderna. Det gäller särskilt för flyget och sjöfarten där samarbetena inom ICAO och IMO har medfört att ett omfattande internationellt regelverk finns på plats.

Det finns samtidigt ett flertal nordiska samarbeten inom samtliga transportslag, dvs. väg, järnväg, flyg och sjöfart. Det gäller till exempel isbrytning och sjöövervakning, där det finns både gemensamma nordiska och bilaterala avtal om samarbetena. Potential finns för ett utökat nordiskt samarbete inom samtliga transportslag.

Mellan Sverige och Finland pågår ett bilateralt samarbete för att säkerställa transporter med samtliga transportslag utifrån olika beredskapsförhållanden, såväl i fredstid som under höjd beredskap och krig. Målsättningen med samarbetet är att genomföra en planering med konkreta åtgärder. Det kan till exempel handla om att ta fram och teckna avtal med transportbranschen inom områden som ses som mest angelägna. Avsikten är att samarbetet ska formaliseras i ett bilateralt avtal mellan länderna. Deltagande myndigheter från Sverige är Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Trafikverket och Luftfartsverket. Från Finland deltar Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket och Försörjningsberedskapscentralen. Som ett nästa steg finns behov av att utveckla samarbetet även med Norge och Danmark i dessa frågor.

Sjöfartsverket har samarbete med de nordiska länderna inom vintersjöfartens isbrytningsverksamhet. Samarbetet går ut på att respektive lands isbrytare kan vara verksam inom andra länders territorium för de gemensamma behoven. Det finns ett gemensamt avtal mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om detta. Mellan Sverige och Finland finns ett utökat samarbetsavtal, med referens till den nordiska överenskommelsen där ländernas isbrytare ska vara verksamma som en gemensam isbrytarflotta för båda ländernas behov. Samarbetet är en förutsättning för att lösa dagens vintersjöfart i Östersjön. Utan överenskommelserna skulle respektive land behöva ha fler resurser för att klara verksamheten.

Mellan berörda nordiska myndigheter på transportområdet har diskussioner förts om vilket mandat myndigheterna har att utveckla samarbetet och om när ett fortsatt samarbete behöver beslutas på regeringsnivå.

Frågor om krisberedskap och civilt försvar hamnar alltmer i fokus, särskilt i det svensk-finska samarbetet, och mycket ska göras på relativt kort tid. Det medför att det kan uppstå kompetens- eller resursbrist. I det sammanhanget har det också diskuterats vilka möjligheter som finns att utbyta sekretessbelagd information utifrån de tekniska system som idag finns att tillgå. Det gäller både mellan och inom de svenska myndigheterna samt gentemot Finland. Det nordiska säkerhets-skyddsavtalet beskriver inga digitala lösningar, samtidigt som det finns behov av att utbyta säkerhetskänslig information mellan de nordiska länderna. Säkerhets-skyddsavtalet har hittills i princip inte tillämpats, men det kommer att finnas behov av att göra det, samtidigt som det finns vissa praktiska problem kopplade till tillämpningen.

## Energiförsörjning

För elförsörjning finns en avsiktsförklaring om samarbete gällande beredskap i Norden (NordBER). Avsiktsförklaringen är tecknad av de nordiska energi- och elberedskapsmyndigheterna samt ländernas stamnätsoperatörer. NordBER-samarbetet genomförs för närvarande enligt en handlingsplan som gäller för perioden 2016-2018. Målet med NordBER är att löpande dela information och erfarenheter, samarbeta kring gemensamma frågor samt att komplettera nationell elberedskap med gemensam nordisk beredskap. Arbetet organiseras av en central grupp, med representanter för samtliga tio parter, som möts två gånger per år. Det konkreta arbetet bedrivs därutöver genom ett antal arbetsgrupper som löpande rapporterar till den centrala gruppen. Bland dessa finns arbetsgrupper för risk- och sårbarhetsanalys, beredskapsplanering, reparationsberedskap samt för utbildning och övning. Samarbetet behöver fortsätta att utvecklas och det gäller även i förhållande till de baltiska länderna.

Samtidigt pågår förhandlingar inom EU om en förordning om krisberedskap för elsektorn. Syftet är att skapa ett gemensamt ramverk av regler och samordnade förfaranden för att medlemsstaterna och berörda aktörer ska kunna samarbeta effektivt över landgränserna.

Inom gasområdet samarbetar Sverige med främst Danmark. EU har 2017 antagit en ny förordning (2017/1938) om åtgärder för att säkerställa försörjningstrygghet för gas. Regionalt samarbete är en del av förordningen och medlemsländerna delas in i olika riskgrupper med syfte att de ska utarbeta gemensamma regionala riskbedömningar. Sverige ingår i tre sådana grupper. Sverige kommer även att kunna ingå solidaritetsavtal med Danmark för att säkerställa gasförsörjningen till solidaritetsskyddade kunder om det uppstår en försörjningskris där de ordinarie krisåtgärderna inte räcker till.

Även oljeberedskapen regleras inom en vidare ram än den nordiska. Det finns således länderspecifika åtaganden om beredskapslagring av olja genom främst IEA (International Energy Agency) men även genom EU. En nära dialog inom området försörjningstrygghet för drivmedel, inklusive beredskapslagring, finns mellan de nordiska länderna i relation till IEA och mellan de nordiska medlemsländerna i förhållande till EU.

På elområdet upplevs skillnaderna i säkerhetslagstiftningen mellan de nordiska länderna som i viss mån begränsande för samarbetet. Även bristen på säkra kommunikationskanaler upplevs som ett problem, eftersom det finns behov av att kunna delge känslig information. Ett sådant behov bedöms finnas även inom övriga energiområden.

Det nordiska säkerhetsskyddsavtalet tillämpas i viss utsträckning på energiförsörjningsområdet.

## Skydd och säkerhet

Nordred är ett samarbete inom räddningstjänst där numera samtliga nordiska länder ingår. Syftet är att samarbeta över ländernas territorialgränser för att vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Samarbetet styrs av en ramavtalstext från 1989 som har ratificerats av samtliga länder. Avtalet förpliktar länderna att anpassa sin nationella lagstiftning och andra bestämmelser för att så långt möjligt undanröja hinder för samarbetet. Avtalet möjliggör för lokala räddningstjänstansvariga myndigheter att träffa överenskommelser över territorialgränsen om beredskap för medverkan i en räddningsinsats i det angränsande landet. Ett stort antal sådana överenskommelser har träffats mellan kommuner i Sverige och kommuner i Danmark, Finland och Norge.

För det löpande och övergripande samarbetet mellan länderna i anslutning till Nordredavtalet finns en permanent kontaktgrupp (Nordred-gruppen), bestående av representanter för de centrala myndigheterna i respektive land med ansvar för räddningstjänstfrågor. Inom ramen för gruppens arbete behandlas en rad frågor av betydelse för samordning och utveckling av räddningstjänsten i Norden. Gruppen har ett roterande ordförandeskap om tre år med en avslutande konferens som ger inriktning för nästa treårsperiod. Därutöver sker bilaterala och trilaterala samarbeten mellan länderna. Det finns också gränsräddningsråd längs landsgränserna där de svenska länsstyrelserna och deras motsvarigheter i de andra länderna tar initiativ till samverkan.

Samarbetet inom sjö- och flygräddningstjänsten sker inom ramen för ett globalt system för SAR (Search and Rescue) och som ytterst har sin grund i arbete som bedrivs inom IMO (International Maritime Organisation) och ICAO (International Civil Aviation Organisation). Varje land som deltar i samarbetet ska ansvara för räddningstjänsten inom ett specificerat geografiskt område. Sverige har bilaterala överenskommelser med samtliga omgivande nio stater, vilket också innebär att länderna bistår varandra inom respektive ansvarsområde, när det ansvariga landet så begär.

På strålsäkerhetsområdet samarbetar de nordiska länderna inom ett flertal olika expertområden och under överinseende av en nordisk chefsgrupp, bestående av cheferna för de nordiska strålsäkerhetsmyndigheterna, vilka träffas årligen. Här finns också överenskommelser om ömsesidigt bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka och bilaterala överenskommelser som Sverige träffat med Danmark, Finland och Norge om informationsutbyte och varsel rörande kärntekniska anläggningar.

Behovet av att utbyta information är stort, särskilt i samband med operativt samarbete vid större händelser. Sammankopplingen mellan de svenska och norska Tetrasystemen, Rakel och Nødnett, möjliggör robust och säker kommunikation mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå vid gränsöverskridande händelser. Motsvarande sammankoppling pågår mellan Finland och Sverige samt mellan Norge och Finland. Under 2019 kommer ett projekt att startas för att skapa talgrupper för aktörerna i de tre länderna när bistånd behövs vid olyckor eller kriser. Sammankopplingen avses kunna användas vid övningen Barents Rescue 2019.

## Information och kommunikation

På informations- och cybersäkerhetsområdet samarbetar de nordiska ländernas nationella CERT (Computer Emergency Response Team). Samarbetet sker både på strategisk och operativ nivå. Det styrs av två MoU mellan ansvariga myndigheter i samtliga fem länder. Genom dessa överenskommelser inrättas en styrgrupp för att kontinuerligt övervaka och utveckla det strategiska samarbetet länderna emellan, vilket inkluderar CERT-samarbetet samt ett särskilt nätverk för delning av nordisk CERT-information upp till nivån HEMLIG/SECRET. Säkerhetsåtgärderna och ansvarsförhållandena för användningen av nätverket för CERT-information regleras också. Under 2018 påbörjas ett utbyte av den tekniska miljö som idag är driftsatt och Sverige har huvudansvaret för migreringen. Dessa bestämmelser fyller ut och kompletterar det generella nordiska säkerhetsskyddsavtalet, enligt vilket, om inte annat överenskoms, diplomat- och kurirpost är det normala tillvägagångssättet vid överföring av säkerhetskänslig information mellan länderna.

De nordiska myndigheterna på post- och teleområdet har ett formaliserat samarbete i enlighet med en överenskommelse som tecknats av de berörda myndighetscheferna. Samarbetet rör bland annat frågor om nät- och informationssäkerhet. Planlagda möten på myndighetschefsnivå äger rum två gånger per år och i övrigt förekommer kontinuerligt operativt samarbete. Det finns även en tillsynsgrupp som möts två gånger per år och som vid behov bildar tillfälliga undergrupper för specifika frågor.

## Samverkan och ledning

Områden som särskilt undersökts under denna rubrik är sådana som rör MSB:s uppgifter inom nationell risk- och förmågebedömning, nationell lägesbild och tjänsteman i beredskap (TiB).

Här finns ett flertal nordiska samarbeten. Sedan 2013 finns ett väletablerat samarbete inom riskbedömning och strategisk framtidsanalys där samarbetet hittills huvudsakligen syftat till erfarenhetsutbyte om metoder, processer och spridning av resultat.

Inom ramen för arbetet med lägesinformation och lägesbild finns sedan en tid tillbaka samverkan mellan de nordiska ländernas nationella funktioner för tjänsteman i beredskap. Samarbetet syftar till att kunna dela lägesinformation vid inträffade händelser för ökad krishanteringsförmåga. Sambandsprov mellan TiB-funktionerna i Norden genomförs med viss regelbundenhet enligt en rutin.

Samarbetena har en tydlig koppling till Hagasamarbetet och Haga-handlingsplanen. Det finns inga formella avtal eller styrdokument upprättade men däremot finns rutin- och arbetsbeskrivningar, checklistor och liknande.

De samarbeten som rör riskanalys, lägesinformation och samverkan mellan ländernas tjänsteman i beredskap behöver utvecklas. Dels behöver information kunna delas på ett säkert sätt (annat sätt än epost och telefon) och dels behöver samarbetet utvecklas i syfte att stärka den gemensamma bilden vid större händelser som är gränsöverskridande. Samtidigt upplevs viss osäkerhet kring mandat och förväntningar. Förtydliganden i dessa avseenden kan i sin tur skapa behov av juridiskt och tekniskt stöd för utvecklingen av arbetet. Det gäller till exempel informationsutbytet om risker och sårbarheter och om åtgärder som vidtas mot dessa. Det gäller också för utbyte av lägesinformation i den operativa händelsehanteringen.

Ett nordiskt samarbete för att förbättra de praktiska förutsättningarna för att ge och ta emot stöd påbörjades 2014 efter Haga II-deklarationen. Hagas strategiska utvecklingsplan 2013–2015 tydliggjorde att förmågan i Norden för att samordna ta emot stöd och bistånd vid allvarliga olyckor och kriser skulle stärkas. Myndigheterna tog fram en rad förslag i rapporten "Förbättrade möjligheter för stöd i Norden". Förslagen kretsar runt samma områden som finns i EU:s riktlinjer för värdlandsstöd: förberedande planering, koordinering, logistik samt rättsliga och finansiella frågor. Myndigheterna samarbetar kring implementeringen av flera av förslagen.

Exempelvis har värdlandsstöds-relaterade moment övats med viss omfattning de senaste åren inom ramen för olika gränsöverskridande övningar, där personal från de nordiska länderna bjudits in som observatörer eller för att agera i motspel. Det finns också utbyte mellan de nordiska ländernas respektive förstärkningsresurser för värdlandsstöd och det har förekommit kontakter i samband med utvecklingen av ländernas respektive handböcker eller riktlinjer för värdlandsstöd. Värdlandsstöd är också en framträdande fråga i EU-projektet "European Nordic Modules" som Finland, Danmark och Sverige driver under 2017–2018. Mycket av arbetet har varit inriktat på möjliga situationer där civila resurser kan komma att efterfrågas.

Mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen i Sverige och flera av de andra nordiska länderna, det alltmer fördjupade militära samarbetet mellan Sverige och Finland samt värdlandsstödsavtalet med Nato som både Sverige och Finland ingått, ökar intresset för att utveckla förutsättningarna för att länderna ska kunna ge och ta emot militärt stöd. Ett effektivt värdlandsstöd vid mottagande av militära resurser kräver att civila aktörers stöd med praktiska och logistiska arrangemang tydliggörs. Där finns en tydlig utvecklingspotential i ett utökat nordiskt samarbete. En fortsatt utveckling behöver ske i samarbete med de nordiska ländernas försvarsmakter. Det kan i sin tur skapa behov av tekniskt och juridiskt stöd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)

Publ.nr MSB1282 - reviderad oktober 2018 ISBN 978-91-7383-878-8