



Chefsjuristen Key Hedström
010-240 5152
key.hedstrom@msb.se

Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut

Redovisning av regeringens uppdrag den 24
november 2016 (Ju2016/08420/SSK)

Innehållsförteckning

Inledning	4
1. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och samhällsutvecklingen ...	4
1.1 Övergripande om internationella förhållanden	4
1.2 Särskilt om länder och regioner	6
1.3 Det svenska samhället förändras.....	10
2. Hotens karaktär	14
2.1 En komplex hotbild	14
2.2 Påverkanskampanjer och vilseledande information.....	16
2.3 Hot mot medier	17
2.4 Cyberhot	17
2.5 Sabotage mot skyddsobjekt och annan viktig	18
infrastruktur	18
2.6 Avbrott i flöden – försörjningskris	19
2.7 Precisionsvapen och korta förvarningstider	19
2.8 Kärnvapen samt B- och C-stridsmedel.....	19
2.9 Terrorism.....	20
3. Tillståndet	20
3.1 Totalförsvarskonceptet och samhällets krisberedskap	21
3.2 Regelverk för totalförsvaret.....	22
3.3 Förmågan i gråzonen	23
3.4 Förmågor och resurser från tidigare arbete med civilt försvar	24
3.5 Psykologiskt försvar i hela hotskalan.....	25
3.7 Samhällets informations- och cybersäkerhet	26
3.6 Något om pågående utvecklingsarbete.....	28
4. Behov och konsekvenser för inriktningen av det civila försvaret ..	30
4.1 Några övergripande slutsatser.....	30
4.2 Tydligare målbilder.....	31
4.3 Kriterier för avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser	32
4.4 Samverkan och ledning	32
4.5 Om kommuner och landsting	35
4.6 Utbildning och övning	36
4.7 Att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner	37
4.8 Psykologiskt försvar, inklusive förmåga att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer	39
4.9 Säker kommunikation för samhällsviktig verksamhet – fast och mobil	40
4.10 Informations- och cybersäkerhet samt outsourcing	41

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

4.11 Fysiskt skydd för civilbefolkningen – Befolkningskydd och räddningstjänst	43
4.12 Vårdlandsstöd.....	44
4.13 En modern frivilligverksamhet.....	44
4.14 Regelverk	45
4.15 Avslutande kommentarer	45
BILAGA.....	46

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

Inledning

Regeringen uppdrog den 24 november 2016 åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att inkomma med underlag inför arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, vilket planeras gälla från 2021. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Tiden för arbetet med uppdraget har varit kort och det har inte varit möjligt att under arbetets gång utveckla ny kunskap eller förslag till nya lösningar på problem inom det civila försvaret. MSB bedömer i stället att redovisningen bör lyfta fram väsentliga utvecklingsområden och utmaningar av betydelse för civilt försvar inom ramen för en samlad totalförsvarsplanering. Det sker i denna redovisning mot en bakgrund av några kortfattade beskrivningar av omvärlden och samhällsutvecklingen, den relevanta hotbilden samt tillståndet inom civilt försvar idag.

MSB har berett andra berörda myndigheter möjlighet att komma in med skriftliga synpunkter på vilka väsentliga förhållanden som kan behöva uppmärksammas i MSB:s redovisning av sitt uppdrag. En sammanställning av synpunkter som lämnat finns i en bilaga till denna rapport. Ett samverkansmöte har också hållits den 14 februari 2017, där myndigheterna bereddes möjlighet att diskutera uppdraget med varandra och med företrädare för MSB.

Förutom det material som MSB fått från övriga myndigheter har MSB bland annat utnyttjat underlag och analyser som producerats inom ramen för tidigare och pågående arbeten med den årliga nationella risk- och förmågebedömningen. Vidare har MSB granskat de bevakningsansvariga myndigheternas redovisning till regeringen av hur planeringsarbetet för det civila försvaret inom det egna ansvarsområdet fortskrider samt vilka resultat som har uppnåtts. Vid sidan om detta finns ett rikt material att utgå från. Bland annat har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), på MSB:s uppdrag genomfört ett flertal studier på olika teman av relevans för civilt försvar.

MSB noterar att regeringen, parallellt med detta uppdrag till MSB, uppdragit åt Försvarsmakten och FOI att inkomma med underlag om internationella försvars- och säkerhetspolitiska förhållanden som bedöms vara relevanta inför arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.

1. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och samhällsutvecklingen

1.1 Övergripande om internationella förhållanden

Sedan några år tillbaka har det internationella säkerhetsläget successivt försämrats, såväl på global nivå som i Europa och i Sveriges närområde. I inledningen av 2017 framstår osäkerheterna i fråga om Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar som större än på mycket länge. Den politiska

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

utvecklingen inom ett antal viktiga länder, inte minst USA och Ryssland, bidrar till detta. Kina intar en allt större plats på den globala politiska scenen i kraft sin stora befolkning, sin växande ekonomi och sin militära förmåga. Även Indien ökar i global betydelse av samma orsaker. Regionala konflikter i Mellanöstern och norra Afrika utlöser terrorism och stora flyktingströmmar som påverkar Europas länder och förhållandet mellan dessa. Rysk militär förmågeuppbyggnad i Östersjöområdet inverkar på säkerhetsläget för Sverige och övriga länder i området.

Liksom tidigare i samband med murens fall och det kalla krigets upphörande har flera viktiga skeenden i vår omvärld under de senaste åren inte förutsetts i tillräcklig grad. Förändringar i Sveriges omvärldsläge tenderar att ske i allt snabbare takt och säkerhetspolitiska analyser kan framstå som färskvara. Det går inte att bortse från risken att händelser som i ett första skede kan framstå som mindre väsentliga kan utlösa oförutsedda händelsekedjor med allvarliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Detta ställer krav på aktiv omvärldsbevakning samt handlingsberedskap och omställningsförmåga i det svenska samhället.

De internationella säkerhetsstrukturer som byggts upp över tid, alltsedan andra världskrigets slut, med FN, Nato, EU och OSSE som framstående exempel, utsätts nu för påfrestningar. Det finns en risk för att den hittillsvarande utvecklingen mot ett internationellt samfund med starka inslag av rättsliga normer och principer bryts och att vi får se mer av hur maktförhållanden och ensidiga nationella intressen präglar det internationella umgänget. Det skulle i så fall innebära att mäktiga stater mer än tidigare definierar och dikterar internationell ordning på mindre staters bekostnad. Att fortsätta att med kraft hävda internationell rätt och rättsstatliga principer framstår mot en sådan bakgrund som ett väsentligt medel i svensk säkerhetspolitik. En nationell uppslutning omkring dessa värden bör också ses som ett viktigt mål för det svenska psykologiska försvaret.

Våldsbejakande religiös extremism och terrorism är ett säkerhetshot i sig och bidrar samtidigt till splittring mellan länder och till nya allianser. Kriget i Mellanöstern destabiliserar Europa samtidigt som de har möjliggjort för framför allt Ryssland och Iran att utvidga sitt inflytande. Det kan förutses att de starka motsättningar som har byggts upp inom Mellanöstern kommer att påverka omvärlden under lång tid framöver. Vi behöver därför även i Sverige fortsätta att utveckla vår förmåga att förebygga och hantera religiöst inspirerat våld samt terrorism.

Den internationella finanskrisen 2008 - 2009 har fortfarande återverkningar i ett flertal länder. Det betyder fortsatta ekonomiska och sociala problem samt sviktande tilltro bland befolkningar till trygghetssystem och andra samhällsinstitutioner. Detta bidrar i sin tur till politisk oro och polarisering samt en försvagning av regeringsmakten i flera länder. Härigenom ökar ländernas sårbarhet inför nya ekonomiska kriser med risk för fördjupad ekonomisk instabilitet. Till detta kommer en risk för framväxande

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

handelshinder och internationella motsättningar som har sin grund i konkurrens mellan länder om marknader, arbetstillfällen och naturresurser. Allt detta understryker vikten av att Sverige kan bidra till att vidmakthålla och utveckla stabila internationella institutioner på alla områden av betydelse för fred och säkerhet.

Utvecklingen på senare tid har synliggjort den påverkan på såväl internationella relationer som inomstatliga politiska förhållanden som kan utövas med hjälp av massiva cyberangrepp, stöld av känslig information samt förvanskning, förfalskning och spridning av information i vilseledande syfte. När sådana metoder medvetet, systematiskt och över tid tas i bruk av en stat med tillgång till de mest avancerade förmågorna i dessa avseenden kan nya avgrunder av osäkerhet öppnas i fråga om vad som är fakta och vad som är lögn och i fråga om vem som är trovärdig. Det kan skapas en miljö där många upplever att ingenting är sant men allting är möjligt. Ytterst kan den demokratiska legitimiteten hos politiska aktörer undermineras i de stater som är måltavlor för denna typ av antagonism. I svallvågorna efter det amerikanska presidentvalet i november 2016 har en intensiv diskussion uppstått om hur såväl nationella som internationella maktförhållanden kan omskapas med hjälp av metoder som det nu etablerade informationssamhället möjliggör. En avgörande förändring i vår säkerhetspolitiska miljö håller på att framträda. Det är samtidigt en utveckling som sätter direkt fokus på det mål för Sveriges säkerhet som handlar om att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt grundläggande fri- och rättigheter.

Ensidig pessimism och svartmålning av framtiden med fokusering på kriser och negativa händelser riskerar samtidigt att bli självuppfyllande. Det finns i själva verket en stark trend sedan många decennier tillbaka mot bättre levnadsförhållanden och ökad säkerhet för befolkningar över hela världen. Den tekniska utvecklingen är en stark motor för välståndsutveckling och problemlösning inom alla samhällsområden. Människans inneboende potential att bruka våld för att tillvarata sina egenintressen och för att lösa konflikter kan dock inte antas minska i samma takt. Den katastrofala storkonflikten för etthundra år sedan utlöstes också efter en längre period av relativ fred, stark teknisk utveckling och välståndsutveckling. En fortsatt uppmärksamhet på faktorer som kan förebåda en liknande utveckling idag är i hög grad påkallad. Arbetet med att förebygga konflikter samt bygga förmåga för att kunna hantera antagonistiska hot mot det svenska samhället kommer att behöva pågå under överskådlig tid.

1.2 Särskilt om länder och regioner

1.2.1 Norden och Östersjöområdet

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Det nordiska samarbetet, och särskilt samarbetet med Finland, är av fortsatt stor vikt. Nordisk samordning,

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

multilateralt eller bilateralt, möjliggör för länderna att med större kraft driva gemensamma ståndpunkter i det internationella arbetet. Även om de nordiska länderna har valt olika säkerhetspolitiska lösningar och olika förhållningssätt till den europeiska integrationen innebär ländernas stora värdegemenskap och omfattande ekonomiska samarbete att länderna tillsammans kan fortsätta att bygga säkerhet och stabilitet i vår region. Den nordiska solidaritetsförklaringen från år 2011 uttrycker de nordiska ländernas vilja och intresse av att möta gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar. Den utgör därmed ett komplement till de solidaritetsåtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Utöver ett ökat samarbete i den samlade nordiska kretsen har Sverige anledning att ytterligare stärka sina bilaterala relationer med främst Finland. Samarbetet med Finland på det militära området föranleder att möjligheterna till ett fördjupat samarbete inom områdena krisberedskap och civilt försvar också bör prövas.

Sjölederna över Östersjön är av stor vikt för internationell handel och varuförsörjning för alla strandstater i området. Inte minst gäller detta för Finland och de baltiska staterna. Sverige stödde de baltiska staterna med suveränitetsstöd under de tidiga åren av deras självständighet på 1990-talet och nu omfattas de av Sveriges ensidiga solidaritetsförklaring. Med de omfattande ekonomiska band som knutits mellan Sverige och de baltiska staterna är beroendeförhållandena dock betydligt mer ömsesidiga idag än tidigare. En omfattande samhällskris och störningar i samhällsviktig verksamhet i någon av de baltiska staterna riskerar att få stor påverkan på Sverige. De baltiska staterna, liksom Polen, är numera medlemmar i både EU och Nato. Den ryska militära upprustningen i Östersjöområdet och det ryska agerandet inom landets närområde i övrigt föranleder ökad militär närvaro även från Natos sida. Sammantaget är säkerhetssituationen i Östersjöområdet betydligt mer komplex än för bara något decennium sedan.

Sverige deltar aktivt i arbetet med att omsätta EU:s strategi för Östersjöregionen som särskild samordnare av policyområdet säkerhet tillsammans med Östersjösekretariatet (CBSS). För Sverige är det viktigt att också fortsätta att bidra till de löpande bedömningar av hot, risker och sårbarheter i Östersjöregionen som genomförs inom Nato-samarbetet. För hantering av gränsregionala händelser i Barentsregionen finns ett samarbete mellan Sverige, Finland, Norge och Ryssland som innehåller gemensamma övningar och ömsesidigt kunskapsutbyte.

1.2.2 EU

Samarbetet inom EU bygger på solidaritet och utvecklingen inom unionen är av särskild betydelse för svensk säkerhetspolitik. Den bakgrund som har tecknats ovan innebär en svår påfrestning för samarbetet inom EU. Storbritannien har redan beslutat att lämna unionen samtidigt som nationalistiska strömningar stärks i andra medlemsstater. Europeiskt samarbete måste emellertid nu och i

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

framtiden ses som absolut nödvändigt för att möta de fortsatta säkerhetshoten. Tysklands betydelse för Europas framtid blir allt tydligare. Ett stabilt Europa blir alltmer beroende av ett stabilt Tyskland och Sverige behöver bidra till den kärna av styrka och stabilitet som Tyskland nu representerar.

Säkerhetsfrågorna har varit och kommer fortsatt att vara högt på EU:s agenda i spåren av flyktingsituationen och de många terrordåden. Det finns inga tecken på att förekomsten av terrorism och våldsbejakande extremism kommer att avta i en snar framtid. Säkerhet och försvar är först och främst ett nationellt ansvar men det pågår flera viktiga processer inom EU som bidrar till att stärka både den gemensamma förmågan och de enskilda medlemsstaternas förmåga. Att stärka arbetet för att möta komplexa och multisektoriella utmaningar tar tid och kommer därför med stor sannolikhet att präglade EU-samarbetet under avsevärd tid framöver.

Viktiga steg har tagits mot ett robust och motståndskraftigt EU. Bland annat har ett ramverk utvecklats för att bättre möta och stärka motståndskraften mot hybridhot. Sektorer som berörs är skydd av kritisk infrastruktur inom strategiska sektorer såsom transport, energi, rymden och det finansiella systemet. Åtgärder för att trygga industri, energiproduktion samt hälso- och livsmedelssäkerhet ingår också, liksom åtgärder inom cybersäkerhetsområdet. Ett fördjupat samarbete och en koordinering med framför allt Nato men även med andra organisationer eftersträvas. EU och Nato gjorde vid Nato-toppmötet 2016 ett gemensamt uttalande om att stärka samarbetet mellan de två organisationerna för att bland annat bygga resiliens och förebygga hybridhot.

EU:s agenda för säkerhet (European Agenda on Security) utgör ett annat centralt arbete för att stärka unionens säkerhet. Kampen mot terrorism är i fokus men även skydd av kritisk infrastruktur och cybersäkerhet ingår som centrala områden. Vikten av arbetet med att förhindra tillgången till och användandet av farliga ämnen har blivit än viktigare mot bakgrund av terrorattentaten i Paris och Bryssel. Förhindrandet av olaglig användning av skjutvapen och sprängämnen kommer också fortsatt att vara centrala frågor i den långsiktiga kampen mot terrorism.

Solidariteten inom EU har naggats i kanten i samband med flyktingsituationen, även om solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF) på papperet alltjämt är en central politisk utgångspunkt för EU-samarbetet. Medlemsstaterna har genom klausulen åtagit sig att bistå varandra vid omfattande kriser. Klausulen har ännu inte åberopats men kvarstår i Lissabonfördraget som en möjlighet för EU:s medlemsstater att använda vid omfattande kriser i framtiden för att främja ett samordnat och effektivt agerande.

Det har riktats kritik mot EU för långa beslutsprocesser och politisk ineffektivitet vid stora kriser. Men EU har utvecklat ett verktyg för att råda bot på delar av detta. EU:s arrangemang för integrerad politisk krishantering

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

(IPCR) aktiverades för första gången fullt ut i samband med flykting-situationen. IPCR möjliggör ett effektivt politiskt beslutsfattande i Europeiska unionens råd i samband med omfattande och sektorsövergripande kriser. Kommissionen och utrikestjänsten utvecklar med bidrag från medlemsstaterna bland annat lägesbilder som uppdateras regelbundet och som ligger till grund för besluten. IPCR var ett uppskattat verktyg som med stor sannolikhet fortsatt kommer att användas av EU för att på politisk nivå hantera framtida omfattande kriser.

Överlag strävar EU efter en ökad förutsägbarhet och stärkt planering i fråga om resurser och verktyg som ska finnas tillgängliga i samband med olika typer av kriser och katastrofer. Civilskyddssamarbetet är en viktig utgångspunkt för utvecklingen av krisberedskapsarbetet, både nationellt och i EU. Den s.k. europeiska insatskapaciteten (European Emergency Response Capacity), även kallad "frivilligpoolen", är ett exempel på den förutsägbarhet som eftersträvas. Genom den europeiska insatskapaciteten tillhandahåller medlemsstaterna på frivillig basis tillsammans med kommissionen en förutbestämd uppsättning experter och andra förmågor för specifika scenarier.

1.2.3 *Nato*

Natos förmåga att agera kollektivt och kraftfullt mot säkerhetspolitiska hot mot enskilda medlemsstater har alltsedan organisationens bildande varit en bas för medlemsstaternas säkerhets- och försvarspolitik. Den miljö inom vilken organisationen verkar har emellertid successivt förändrats och många medlemsstaters försvarsutgifter når inte längre upp till den gemensamma målsättningen. Organisationen har också under de senaste decennierna fått ett flertal nya medlemmar, samtidigt som den blivit alltmer beroende av USA:s helt dominerande finansiella bidrag till de samlade kostnaderna. De senaste toppmötena inom Nato har inneburit ett återupptaget fokus på kollektivt försvar. Organisationen står dock inför fortsatta politiska utmaningar.

Sveriges partnerskapsamarbete med Nato på det civila området, där MSB samordnar de svenska myndigheternas deltagande, fortsätter emellertid att fyllas med innehåll av god relevans för krisberedskap och civilt försvar i Sverige. Kunskapen om och förståelsen för det civila krisberedskapsarbetet inom Nato och dess betydelse för Natos kollektiva förmåga har ökat avsevärt. Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016 antog de allierades stats- och regeringschefer ett så kallat "resilience commitment", dvs. de gjorde ett politiskt åtagande att stärka arbetet kring resiliens. Som ett led i detta arbete har Nato utvecklat sju grundläggande målsättningar ("baseline requirements") för det civila beredskapsarbetet och för stödet till de militära aktörerna för att kunna möta de aktuella hoten. Målsättningarna omfattar sådana områden som även EU:s ordförandeskap lyft fram som utvecklingsområden inom EU. Utan civil expertis och civila strukturer (såsom kommunikation, transporter och livsmedelsförsörjning) kan Nato inte på ett effektivt och långsiktigt sätt fullfölja

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

sina militära åtaganden. EU och Nato gjorde vid toppmötet även ett gemensamt uttalande om att stärka samarbetet mellan de två organisationerna.

1.2.4 USA

Den transatlantiska länken lyfts alltjämt fram som central för svensk och europeisk säkerhetspolitik. Men efter valet av en ny president i USA från och med 2017 har det funnits en osäkerhet om i vilken utsträckning USA på sikt avser bidra till europeisk och därmed även till svensk säkerhet. Sverige har ett nära samarbete med USA på försvarsområdet. Sverige har också ett bilateralt avtal med USA om samarbete inom forskning och teknikutveckling på säkerhetsområdet. Även här har MSB ett utpekat ansvar på svensk sida för att samordna och driva det praktiska arbetet inom ramen för avtalet. MSB bedömer att detta arbete utvecklats mycket väl. Samarbetet har fasta strukturer och projektarbeten bedrivs med stor bredd.

1.2.5 FN

FN-stadgan och dess principer är lika viktiga idag som när FN bildades för mer än sextio år sedan. Detta gäller oberoende av den kritik som, ofta med fog, riktas mot såväl beslutsfattande som genomförande inom ramen för organisationens arbete. För Sverige är det en nödvändighet att aktivt stödja FN:s arbete för internationell fred och stabilitet. Sverige har en lång historia av aktiva bidrag till FN:s insatser och dessa bidrag behöver ha fortsatt prioritet. Sveriges numera breda förmågor när det gäller civila hjälpinsatser i konflikt- och katastrofområden är frekvent utnyttjade av ett flertal av FN:s fackorgan. Insatserna är viktiga, både konkret för att lindra nöd och som uttryck för global solidaritet.

Det globala FN-ramverket för hållbar utveckling, Agenda 2030, och FN:s Sendairamverk för katastrofriskreducering (2015-2030) är andra viktiga samarbetsområden, där prioriteringar och mål bidrar till arbetet med resiliens i samhällsviktig verksamhet.

1.3 Det svenska samhället förändras

Under hösten 2015 såg vi exempel på hur en oväntad utveckling på kort tid kan leda till påfrestningar på det svenska samhället som framtvingar mycket svåra omprövningar. I december 2015 beslutade riksdagen en lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Att ett lagstiftningsärende av det slaget skulle kunna initieras och genomdrivas med sådan enighet och hastighet fanns inte i korten så sent som några månader tidigare. Men snabba händelseförlopp med eskalerande konsekvenser för samhället kan återkomma.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Civilt försvar handlar om att upprätthålla och utveckla en beredskap på rimlig nivå för att kunna hantera svårast tänkbara påfrestningar på samhället. Det kan inte uteslutas att beredskapen kan behöva utnyttjas med kort varsel. Målet är att viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas även under krigsförhållanden och att befolkningens liv och hälsa ska kunna värnas. Dessutom ska stöd kunna lämnas till det militära försvaret. Det fortsatta arbetet med dessa förmågor måste utgå från en realistisk syn på det samhälle vi har idag och hur det kan förväntas utvecklas framöver.

Det finns ett antal trender inom det svenska samhället som är relevanta att lyfta fram i samband med civilt försvar. De skulle kunna sammanfattas med orden *privatisering och individualisering, fragmentering och polarisering, urbanisering, digitalisering och annan teknikutveckling* samt *internationalisering*. Flera av dessa trender är globala och gör sig mer eller mindre starkt gällande i många länder.

1.3.1 Privatisering och individualisering

Sedan några decennier tillbaka har produktion av olika slags nyttigheter i stor omfattning övergått från det allmänna till det privata. Utvecklingen berör i hög grad även samhällsviktig verksamhet. Tidigare statliga och kommunala monopol har övergetts till förmån för effektivare och mer marknadsanpassade privaträttsliga driftsformer, även om ägandet ibland, helt eller delvis finns kvar hos det allmänna. För allmänheten och konsumenterna har detta medfört nya möjligheter till individuella lösningar på behov som tidigare tillgodosågs enligt modeller och schabloner som tillhandahölls från det allmänna. Effektivitet och konkurrens med konsumentens behov i centrum har kommit att bli styrande för utvecklingen. Detta medför stora fördelar när det gäller produktivitetsutveckling och samhällets samlade förmåga att leverera varor och tjänster till låg kostnad och därmed till vår välfärd. Den ständigt pågående effektiviseringen leder samtidigt till sårbarheter och den förutsätter att samhället inte utsätts för allvarliga störningar eller angrepp. Utvecklingen försvårar arbetet med att inrikta, styra och prioritera produktion av varor och tjänster med sikte på samhällets behov vid allvarliga kriser och under krigsförhållanden. Dessa svårigheter behöver adresseras i det fortsatta arbetet med utveckling av civilt försvar.

1.3.2 Fragmentering och polarisering

Den nya informationsteknologin och det nya medielandskapet har på några decennier drastiskt förändrat förutsättningarna för medborgarnas informationsinhämtning. Bruket av radio och papperstidningar har minskat kraftigt, till förmån för framförallt sociala medier och andra former av digital

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

kommunikation. Utvecklingen har medfört många fördelar, särskilt för de informationskonsumenter som vill aktivt orientera sig i detta landskap och som kritiskt värderar olika slags information. Tekniken möjliggör samtidigt att många tar del av ett filtrerat och sorterat utbud av nyheter och information, innebärande att den egna världsbilden tenderar att ständigt bekräftas, samtidigt som information och åsikter som går i en annan riktning filtreras bort. Man hamnar i, eller väljer att placera sig i, den så kallade filterbubblan. Detta ställer bland annat nya krav på myndigheter och andra samhällsaktörer när det gäller att nå ut med information, inte minst i händelse av säkerhetspolitiska kriser. Att vissa grupper överhuvudtaget inte använder internet eller gör det i mycket begränsad utsträckning bidrar också till dessa svårigheter.

Den nyssnämnda filterbubblan, i kombination med förekomsten av aktörer som bedriver informationspåverkan i syfte att undergräva mottagarnas förtroende för samhällets institutioner bidrar också till polarisering mellan grupper och opinioner och till radikaliserings hos sårbara grupper i samhället. Redan idag finns exempel på framväxande etniska och religiösa enklaver där aktörer infört egna förhållningsregler och uppförandekoder som deras målgrupper inom befolkningen måste förhålla sig till.

Till dessa fenomen kan adderas tendensen till ökade utbildningsklyftor och ekonomiska klyftor samt till ökade upplevelser av brister i välfärden och när det gäller trygghet och säkerhet. Sammantaget kan fenomenen beskrivas som en utveckling mot mer fragmentering och polarisering inom samhället i stort med en svagare uppslutning omkring gemensamma värden. Social oro och bristande respekt för eller direkta utmaningar mot samhällets institutioner kan bli följden.

1.3.3 Urbanisering

Sverige har under de senaste decennierna upplevt en omfattande omfördelning av befolkning från mindre samhällen och glest befolkade delar av landet till de större städerna. I synnerhet tenderar koncentrationen av befolkning och verksamheter till Stockholmsområdet att vara stark. Det finns goda förklaringar till denna utveckling och den har också gynnat många individer som valt att söka sig till de platser och de verksamheter som erbjuder bäst möjligheter till utbildning, arbete och social stimulans.

Utvecklingen är emellertid inte oproblematiserad utifrån ett risk- och sårbarhetsperspektiv. Den kan inom landet som helhet bidra till den fragmentering och polarisering som berörts i föregående avsnitt. En ökad koncentration av befolkning och verksamheter, inte minst ledningsfunktioner av olika slag, till geografiskt begränsade områden innebär också ökade sårbarheter. För en antagonist kan ökad effekt uppnås med mindre insatser. Möjligheten att slå ut samhällsviktig verksamhet kan te sig mest attraktiv i anslutning till större befolkningskoncentrationer. Militär vapenverkan och stridshandlingar orsakar

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

mer civila skador samt mer samhällsstörningar ju större del av civilbefolkningen som berörs eller är potentiellt berörda. Under det kalla kriget fanns planer för hur de större städerna, inklusive Stockholm, skulle kunna utrymmas. Planerna kan redan då ha varit svåra att genomföra i ett verkligt läge och en motsvarande planering idag framstår som ännu mindre realistisk. Stockholms geografiska läge och de sårbara transportlederna in till Stockholm bidrar till de svårigheter som kan uppstå med att försörja huvudstadsregionens allt större befolkning med förnödenheter under krigsförhållanden.

1.3.4 Digitalisering och annan teknikutveckling

Digitaliseringen, tillsammans med den tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet, innebär lika revolutionerande förändringar för samhället som industrialiseringen. Digitala tjänster och nya kommunikationsinfrastrukturer utgör idag stommen för i princip hela samhällets funktionalitet. Det är inte längre valbart för vare sig organisationer eller individer att inte använda tekniken. I takt med att kommunikationsinfrastrukturerna utvecklas och it-system och it-tjänster kopplas samman skapas nya och förändrade hot och risker som samhället behöver hantera. Organisationernas beroende av tekniken inom centrala sektorer såsom hälso- och sjukvård, transport, energi och finans är ofta så stort att verksamheten riskerar att allvarligt störas eller stoppas om tillgång till vissa stödsystem saknas. Få organisationer har möjlighet att falla tillbaka på analoga system för att hantera konsekvenserna av störningar. Dagens digitaliserade samhälle utnyttjar en plattform av komplexa och sammanvävda it-system och it-tjänster. Bristande säkerhetsarbete i samband med både utveckling och användning av många system och tjänster medför att plattformen i många delar är behäftad med sårbarheter. Beroendet och de inbyggda sårbarheterna ökar inte bara riskerna för handhavandefel, tekniska fel och olyckor utan även konsekvenserna av sådana incidenter. De underlättar även för antagonister av olika slag att genom förhållandevis begränsade insatser orsaka allvarliga samhällsstörningar. Systemen och tjänsternas sammankoppling med internet gör att antagonisterna inte heller behöver agera på plats utan kan befinna sig i princip var som helst.

I anslutning till digitaliseringen förändras också andra förutsättningar för att bedriva samhällsviktiga verksamheter. Ett exempel är det ökade beroendet av centrala punkter, noder, för distribution inom landet av olika slags nyttigheter, såsom el och telekommunikation, liksom för varutransporter. Om en nod får problem kan det resultera i att flera kritiska verksamheter drabbas inom samma samhällssektor, vilket även kan påverka andra samhällssektorer. Om istället en verksamhet som nyttjar en nod får problem kan det leda till en negativ påverkan på andra verksamheter som är beroende av samma nod. Exempel här är en DDoS-attack som riktas mot ett företag vars data lagrats hos en serverleverantör, varpå övriga kunder hos leverantören drabbas så att de inte kan nå sin information.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Risker kopplade till beroende av noder är något som inte alltid beaktas av vare sig den enskilda noden eller de verksamheter som nyttjar dess tjänster. Komplexiteten i beroendeförhållandena gör det svårt att få tillräcklig överblick för att vidta åtgärder. Kraven på effektivitet och teknikutvecklingen i sig tenderar att medföra att ny teknik implementeras innan kraven på robusthet och resiliens tillräckligt övervägts och tydliggjorts.

En annan potentiellt revolutionerande teknikutveckling är den som gäller artificiell intelligens. Den nu långt gångna automatiseringen och robotiseringen inom främst industriella processer har hittills mestadels ersatt manuellt arbete av repetitiv natur. Vi står nu inför en utveckling där artificiell intelligens kan komma att ersätta humankompetens inom helt andra yrken än industriarbetarens. Det är svårt att nu förutsäga exakt hur fort utvecklingen kommer att gå, men när tänkande maskiner börjar bli mer märkbara i samhället kan konsekvenserna så småningom bli mycket omfattande. Artificiell intelligens kan på ett grundläggande sätt förändra människors livsvillkor och därmed också förutsättningarna för vår säkerhet.

1.3.5 Internationalisering

Även om det för närvarande förefaller som om nationalistiska strömningar stärks i många länder har den sedan länge pågående internationaliseringen haft stor betydelse för samhällsutvecklingen i många länder. Det gäller särskilt för ett land som Sverige, med ett stort utlandsberoende inom näringsliv och handel. I takt med att handelsbarriärer rivits och internationella kapitalmarknader öppnats har många stora företag internationaliserats och bedriver olika delar av sin verksamhet på olika platser i världen. För industriproduktion som bedrivs i Sverige behövs komponenter från många andra håll i världen. Samhällsviktig verksamhet som bedrivs i privat regi i Sverige kan utgöra en mindre del av ett större transnationellt företag som har sin ledning i något annat land. För den fortsatta totalförsvarsplaneringen är det ett väsentligt ingångsvärde att samhällets funktionalitet, och därmed den samlade totalförsvarsförmågan, nu i så mycket större omfattning än tidigare är beroende av det privata näringslivets insatser och att företagen i sin tur är beroende av obrutna internationella flöden av varor, tjänster, personer och kapital.

2. Hotens karaktär

2.1 En komplex hotbild

Det svenska beredskapsarbetet har under ett flertal år haft ett fokus på beredskap mot allvarliga olyckor och kriser i fred, där händelserna betraktats mer som enskilda än som sammanlänkade händelser inom ramen för ett bredare scenario. I fortsättningen behöver samhället även hantera säkerhets-

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

politiska utmaningar av mer klassisk karaktär. Möjliga säkerhetshot mot Sverige i dag är å andra sidan varken entydiga eller enbart territoriellt fokuserade. Ett flertal olika hottyper måste beaktas, såsom också framgår av regeringens nyligen beslutade nationella säkerhetsstrategi. Det är således en komplex hotbild som samhällsaktörerna har att utgå från i arbetet med Sveriges säkerhet.

Sverige kan utsättas för öppna och dolda påtryckningar som utövas med politiska, psykologiska, ekonomiska och militära medel. Utökad underrättelseverksamhet, intensifierade cyberattacker och påverkansoperationer kan användas av en motståndare för att nå strategiska mål och utöka sin handlingsfrihet. Sådana antagonistiska handlingar i stor omfattning behöver inte innebära att ett väpnat angrepp kommer att äga rum, men de innebär likafullt utmaningar för vår suveränitet och säkerhet i en vidare bemärkelse.

Det ofta använda begreppet hybridhot (eller hybridkrigföring) betecknar inte något radikalt nytt fenomen. Det finns inte heller någon entydig definition av vad som är hybridhot. I betänkandet 2016/17:FöU2 uttalar Försvarsutskottet att begreppet syftar till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Tonvikten ligger vanligen på att utnyttja målets svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikaliserar, rekrytera och leda proxyaktörer, kan fungera som verktyg för hybridhot.

Hanteringen av hybridhot kräver omfattande samverkan och samordning mellan många olika offentliga och privata aktörer. Begreppet hybridkrig bör enligt MSB undvikas eftersom det snarast bidrar till ökad osäkerhet om vad som menas och vad det betyder för aktörer i Sverige. Det är viktigt att slå fast att hybridhot, systematiskt och legalt sett, ska betraktas som en utmaning för samhällets krisberedskap. Det är också viktigt att påminna om att händelser och företeelser som skulle kunna vara inslag i ett hybridhot, såsom omfattande bortfall av el- eller telekommunikationer, kan ha helt andra och mer triviala orsaker. Samhällets krisberedskap syftar också till att förebygga, motstå och hantera krissituationer, oberoende av krisens orsaker. Osäkerhet om huruvida det föreligger ett hybridhot eller inte ska inte påverka samhällsaktörernas beredskap och förmåga att vidta adekvata åtgärder. MSB återkommer till dessa frågor i inledningen till avsnitt 3 i denna redovisning.

Nedan vill MSB lyfta fram några specifika hot som förtjänar att kortfattat kommenteras, var för sig. En hotbeskrivning kan göras på ett flertal andra sätt och betydligt mer heltäckande, såsom i regeringens nyligen beslutade nationella säkerhetsstrategi. MSB väljer emellertid att i denna redovisning fokusera på renodlat antagonistiska hot av direkt betydelse för ett modernt

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

civilt försvar. MSB betraktar till exempel klimatförändringar som ett skeende som i sin förlängning kan utlösa motsättningar och säkerhetspolitiska kriser, dock utan att klimatförändringarna i sig utgör ett antagonistiskt hot.

2.2 Påverkanskampanjer och vilseledande information

Med begreppet påverkanskampanj avses här samlade, riktade och samordnade aktiviteter som en främmande makt vidtar i syfte att påverka en annan stats politiska beslutsfattande eller allmänna opinioner till egen fördel.

Påverkanskampanjer riktade mot Sverige utgör ett hot mot vårt nationella suveräna beslutsfattande och ytterst mot vår demokrati.

En påverkanskampanj är centralt styrd och genomförs med ett brett spektrum av åtgärder och aktiviteter. De åtgärder och aktiviteter som bedrivs inom ramen för en påverkanskampanj utgör påverkansoperationer och de kan vara såväl öppna som dolda. Påverkansoperationer är inte med nödvändighet olagliga. MSB konstaterar att det pågår påverkansoperationer mot Sverige.

Inom en påverkanskampanj utgör kognitiv påverkan, dvs. sådana påverkansoperationer som syftar till att förändra målgruppens uppfattning om sakförhållanden, en särskild utmaning. Kognitiv påverkan används idag framgångsrikt av främmande makt både enskilt och som en delkomponent inom ramen för en påverkanskampanj. I det senare fallet sker det med syftet att förstärka effekten av andra påverkansoperationer.

Även förmågan att anpassa sina aktiviteter efter mållandets nationella särart och utnyttja dess specifika sårbarheter förstärker effekten av främmande makts påverkansoperationer. Påverkansoperationer anpassas till målgruppen, bland annat avseende budskap, format, kanal och avsändare. MSB bedömer att Ryssland successivt har ökat sin förmåga till detta, också i relation till Sverige. I samband med den amerikanska presidentvalskampanjen har det framkommit att främmande makt var villig att ta stora risker och lägga ner omfattande resurser för att kartlägga och skaffa sig tillgång till relevant information i syfte att använda denna för att påverka den amerikanska opinionen. Bland annat genomfördes underrättelseinhämtning mot både individer och it-system i syfte att komma över komprometterande information.

Ett stort antal samhällsaktörer kan utsättas för olika påverkansoperationer, vilket innebär att en kraftsamlad påverkanskampanj från främmande makt kan slå mot en stor bredd av det svenska samhället. Det ställer höga krav på den samlade nationella förmågan att identifiera olika typer av aktiviteter utifrån deras övergripande syfte och bakomliggande avsikt. Det bör också påverka vår föreställning om vad som kan vara ett angrepp mot Sverige.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

2.3 Hot mot medier

Mediebranschens verksamheter är samhällsviktiga. Genom dem förses allmänheten och beslutfattare med nyhetsrapportering, samhällsgranskande journalistik och samhällsviktig information. Medierna utgör även en central komponent i den systemkedja som förmedlar VMA (Viktigt meddelande till allmänheten) samt meddelanden från myndigheter under tider av kris och katastrofer. Fungerande, oberoende medier bidrar därmed till Sveriges krishanteringsförmåga och psykologiska försvar. Avbrott, störningar eller manipulation och påverkan mot medieproduktion och mediedistribution riskerar att underminera förutsättningarna för allmänheten och beslutsfattare att skapa sig en korrekt bild av omvärldsläget och därmed deras förmåga att fatta informerade beslut samt att hantera en kris.

Beskrivningen ovan av påverkanskampanjer visar att medier kan utnyttjas inom ramen för sådana kampanjer. Desinformation är ett vanligt förekommande samlingsbegrepp för avsiktligt producerad falsk, ofullständig eller vilseledande information, riktad mot en specifik aktör eller målgrupp, ofta med syftet att så tvivel och underminera förtroende. Då nyhetsmedier både återger information om händelser och är en viktig arena för demokratisk debatt, löper de risk att utsättas för försök till informationspåverkan genom desinformation.

En särskild problematik för mediebranschens förmåga att producera och distribuera nyheter är hot och trakasserier riktade mot journalister och andra verksamma inom branschen. Hot och trakasserier skapar oro och rädsla hos de verksamma inom media, med utebliven bevakning av vissa frågor och självensur som möjlig konsekvens.

Genom fysiska sabotage mot vitala delar av mediers infrastrukturer görs medier otillgängliga. Exempel på fysisk åverkan är sabotaget mot Teracom's radiomast i Häglared i maj 2016, vilket resulterade i att 200 000 invånare i området inte kunde ta emot sändningar från Sveriges Radio.

Cyberattacker i form av sabotage och påverkansmedel mot medier kan befaras växa som fenomen. De används för att slå ut medietjänster och för att hota eller tysta fri opinionsbildning. Ett exempel är överbelastningsattacken mot de svenska mediehusen i mars 2016, då flera större medier på nätet blev onåbara. Intrång i it-miljöer görs för att stjäla, radera eller manipulera information. En journalist som får information stulen, kan bli utsatt för utpressning och diskreditering. Ytterligare sätt att skada medier med cyberangrepp är att kapa sändningar, konton eller webbsidor, för att därefter ändra deras utseende eller information.

2.4 Cyberhot

Eftersom samhällets funktionalitet idag är beroende av fungerande it-system och it-tjänster har även samhällskonsekvenserna av angrepp riktade mot dessa

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

system och tjänster ökat. Cyberattacker där en antagonist kan utnyttja olika sårbarheter och säkerhetsbrister är ett effektivt verktyg för att orsaka stora störningar i, eller lamslå, central funktionalitet i samhället, såsom betalningssystem, vatten- eller elförsörjning.

Attackerna är geografiskt obundna och kan riktas mot en eller flera måltavlor var som helst i världen. Likaså kan ett angrepp mot en måltavla genomföras koordinerat från flera olika platser. Ett cyberangrepp kan dessutom förberedas flera år i förväg genom ett långsiktigt arbete med att infiltrera centrala it-system i syfte att kunna ta över och orsaka irreparabel skada på systemet vid tidpunkten för attacken. I förhållande till de skador som kan orsakas är cyberattacker kostnadseffektiva i jämförelse med reguljära vapeninsatser. Samtidigt är det i princip möjligt för antagonisten att dölja sin verkliga identitet, vilket gör det gynnsamt att kombinera attackerna med påverkanskampanjer och vilseledande information som syftar till att skapa osäkerhet och försvåra hanteringen hos den angripne.

Utöver att skada funktionaliteten hos it-system är även informationsinhämtning ett tänkbart syfte med ett cyberangrepp. Den information som en angripare kan komma över kan sedan användas i allt från industrispionage till att förbereda och kartlägga olika samhällsförhållanden inför ett reguljärt angrepp.

Sårbarheter och säkerhetsbrister i it-system och it-tjänster kan avsevärt underlätta för den som utför en cyberattack. Det kan röra sig om både tekniska och organisatoriska brister. Genom sammankopplade it-system kan brister överföras till andra organisationer. Utkontraktering av it-system gör ansvarsbilden mer komplex och säkerheten blir beroende av samordnade åtgärder från flera aktörer. Brister i kravställning kan få omfattande konsekvenser.

2.5 Sabotage mot skyddsobjekt och annan viktig

infrastruktur

Sabotage mot skyddsobjekt är en konkret metod för att störa eller slå ut viktiga samhällsfunktioner. Brister i bevakning eller andra fysiska säkerhetsåtgärder vid sådana objekt bidrar till att förstora hotet mot objekten med åtföljande större risk för att viktiga samhällsfunktioner inte kan upprätthållas.

Oberoende av status som skyddsobjekt finns det infrastruktur inom olika verksamheter där behovet av fysiskt skydd kan vara svårt att fullt ut tillgodose. Till exempel är det svenska elsystemet i och för sig robust men samtidigt svårt att skydda mot fysisk åverkan.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

2.6 Avbrott i flöden – försörjningskris

De internationella handelsflödena till och från Sverige är beroende av fungerande transportnoder. Om viktiga transportnoder som Göteborgs hamn och Öresundsbron inte är användbara kommer importen och införseln av livsmedel och insatsvaror att kraftigt påverkas. Men även händelser utanför Sveriges gränser riskerar att snabbt få konsekvenser för försörjningen av kritiska varor. Östersjön är en viktig försörjningsled och störningar i sjötrafiken här skulle påverka varuflödena till och från Sverige, samtidigt som andra länder är ännu mer beroende av Östersjön för sin försörjning. Det är osäkert om Sverige i något skede kommer att bli utsatt för totalt avbrott i internationella flöden och i sådana fall under hur lång tid. Delar av landet kan bli mer utsatta för störningar i flöden än andra vilket kan bidra till en försörjningskris regionalt eller lokalt.

Inom vissa sektorer eller branscher finns mer påtagliga sårbarheter kopplade till importen av varor. Det gäller till exempel läkemedelsförsörjningen. I Socialstyrelsen senaste års risk- och sårbarhetsanalyser påtalar myndigheten att störningar i läkemedelsförsörjningen skulle kunna få allvarliga konsekvenser. Akutsjukhusen och andra vårdinrättningar behöver dagliga leveranser av läkemedel därför att det inte finns någon betydande lagerhållning i landet, varken i grossistledet, hos apoteken eller på sjukhusen. Även livsmedelsförsörjningen uppvisar sårbarheter med hänsyn till nivån på självförsörjningsgraden och avsaknaden av beredskapslager.

2.7 Precisionsvapen och korta förvarningstider

Den militärtekniska utvecklingen innehåller flera inslag som det civila försvaret behöver anpassas till. Ett sådant inslag är möjligheterna till fjärrbekämpning, dvs. att med långräckviddiga vapensystem med god precision bekämpa en motståndares kritiska samhällsinfrastruktur, baseringsmöjligheter, ledningsanläggningar och knutpunkter inom logistik för att snabbt reducera motståndarens militära och civila försvarsförmåga samt försvarsvilja. Som en följd av sådana förmågor kan behovet av strid med konventionella styrkor på marken minska. Utvecklingen kan också förutsättas medföra avsevärt förkortade förvarningstider, jämfört med de som tidigare civil försvarsplanering byggde på. Sammantaget behövs det förnyade överväganden om både var och hur hoten om vapenverkan mot civilbefolkningen och mot civil egendom ska mötas.

2.8 Kärnvapen samt B- och C-stridsmedel

Massförstörelsevapen i form av kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel (B- och C-stridsmedel) är hotkategorier med särskilda och olika förutsättningar. Arbetet med reduktion av befintliga kärnvapenarsenaler med utgångspunkt i ingångna internationella överenskommelser synes ha

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

avstannat. Den internationella humanitära rätten innehåller inget specifikt förbud mot användning av kärnvapen. Däremot bör användningen av strategiska kärnvapen i de flesta fall betraktas som oförenlig med de humanitärrättsliga proportionalitets- och distinktionsprinciperna. Risken för användning av kärnvapen, i första hand taktiska sådana, behöver dock på nytt beaktas inom civilt försvar. Den i rysk militärstrategisk doktrin uttalade optionen om användning av framför allt taktiska kärnvapen kan inte negligeras. För Sveriges del handlar det både om hur hot om användning ska bemötas och kommuniceras till allmänheten från myndigheterna men också om vilken beredskap samhället behöver ha om det värsta skulle inträffa. En gemensam bedömning inom ramen för totalförsvaret behöver ligga till grund för konkreta åtgärder.

Den sistnämnda slutsatsen bör gälla även för B- och C-stridsmedel. I fråga om C-stridsmedel innebär 1993 års konvention om förbud mot kemiska vapen att det nu finns en i princip heltäckande global rättslig regim som tydligt begränsar riskerna för användningen av sådana vapen. Dock har inte alla C-vapenarsenaler ännu avvecklats.

2.9 Terrorism

Under senare år har ett flertal allvarliga terrorhandlingar genomförts i flera länder. Även i Sverige är terroristhotet närvarande och i åtminstone ett fall är det bara lyckliga omständigheter som medfört att inte flera människor dödats eller skadats. Terrorhotet mot Sverige bedöms fortsättningsvis som förhöjt.

I takt med att konflikterna i Mellanöstern fortgår och fördjupas kommer sannolikt även de sekteristiska konfliktlinjerna att göra det. Överspridnings-effekter har redan lett till växande spänningar mellan olika politiska, etniska och religiösa grupper i Sverige, vilka möjligen kan fördjupas ytterligare framöver. Även icke-statliga aktörer som Daesh bedriver kognitiv påverkan som syftar till att förändra målgruppernas uppfattning om sakförhållanden i Sverige. MSB bedömer att Daesh kognitiva påverkan bidrar till att rekrytera nya medlemmar och även skapar utrymme för så kallade parallellsamhällen genom spridning av uppfattningar som står i strid med demokratiska fri- och rättigheter.

MSB instämmer i övrigt i vad regeringen framhåller om våldsbejakande extremism och terrorism i den nationella strategin för Sveriges säkerhet.

3. Tillståndet

I det här avsnittet beskrivs några nu rådande legala, strukturella och faktiska förhållanden som utgångspunkter för det fortsatta arbetet med civilt försvar inom ramen för en samlad totalförvarsplanering.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

3.1 Totalförsvarskonceptet och samhällets krisberedskap

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Detta totalförsvarskoncept utvecklades successivt under det kalla kriget och lagfästes i sin nuvarande lydelse i början av 1990-talet. Ungefär samtidigt inleddes den period när totalförsvarskonceptet fick tråda i bakgrunden till förmån för nya synsätt på Sveriges säkerhet. Det militära försvaret omvandlades till ett insatsförsvar och samhällets krisberedskap blev ett samlande begrepp för åtgärder på det civila området, i stället för civilt försvar. Den senare förändringen kopplades till ett ändrat fokus från krigshotet till hot och risker i fredssamhället.

När nu totalförsvarskonceptet på nytt har aktiverats som ett styrande begrepp är det viktigt att notera att civilt försvar under krigsförhållanden är liktydigt med all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det innebär att vardagliga, men viktiga verksamheter i fredssamhället, såsom skola och förskola, vård och omsorg, socialförsäkringsverksamhet, skatteuppbörd och mycket annat, blir en del av det civila försvaret under krigsförhållanden. Förmågan att upprätthålla dessa verksamheter under sådana förhållanden blir därmed en del av Sveriges försvarsförmåga.

Särskilt under det senaste decenniet har det inom ramen för samhällets krisberedskap vidtagits många åtgärder för att stärka förmågan att förebygga, motstå och hantera sårbarheter och kriser i samhället. Inte minst har förmågan till samverkan mellan samhällets olika aktörer, liksom andra generiska förmågor för hantering av stora olyckor och kriser, utvecklats och konsoliderats. Ett enstaka, men viktigt, exempel på detta är att ett stort antal myndigheter nu har tjänsteman i beredskap (TiB) och även omfattas av kravet på att vid en kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion. Många enskilda förmågehöjande åtgärder har under en följd av år vidtagits med finansiering från det krisberedskapsanslag som MSB årligen fördelar till olika projekt eller åtgärder hos statliga myndigheter och kommuner. Kunskaper och erfarenheter har utvecklats genom forskning, utbildning och övning. De förmågor och de kunskaper som på detta sätt byggts upp i arbetet med samhällets krisberedskap blir nu den självklara basen för de ytterligare åtgärder som behöver planeras och vidtas för att förbereda Sverige för krig.

När MSB bildades 2009 var ett av syftena med den nya myndigheten att stärka krishanteringsförmågan på central nivå i samhället. Inom ramen för det operativa uppdrag som MSB då tilldelades har myndigheten byggt upp en grundläggande förmåga för att upptäcka och möta olyckor och kriser i hela hotskalan. Här återfinns funktioner, metoder och rutiner för bland annat omvärldsbevakning, analys och samverkan. De gör det möjligt att upptäcka, verifiera och bedöma en händelse eller en händelseutveckling och dess konsekvenser för samhället samt samhällets förmåga att hantera konsekvenserna.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

Till grund för MSB:s agerande i en händelse ligger ett operativt analysarbete. Regelmässigt följs ett flertal hot- och sårbarhetsområden i syfte att tidigt identifiera eventuella avvikelser. För att vid behov snabbt få tillgång till djupare kunskap och aktuell information har informationskanaler skapats till relevanta aktörer. Det är en kontinuerlig del av MSB:s arbete att kartlägga vilka informationsbehov som finns och vilka som kan bistå med informationen.

MSB kan vid en händelse initiera samordningsåtgärder, baserade på den operativa analysen och de externa behoven. Åtgärderna syftar till samverkan mellan aktörer om samlade lägesbilder, gemensamma inriktningar, resurssamordning samt samordnad kommunikation med allmänheten och andra aktörer. Till det sistnämnda bidrar även den myndighetsgemensamma webbplatsen Krisinformation.se som drivs av MSB och som förmedlar information från myndigheter och andra ansvariga till allmänheten före, under och efter en stor händelse eller kris.

Ett annat uppdrag som MSB numera fått från regeringen är att myndigheten ska ha en god förmåga att inom det egna ansvarsområdet identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Myndigheten ska genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området. Det innebär bland annat att MSB bedriver påverkansanalys samt följer utländsk informationsverksamhet som kan riktas mot Sverige i syfte att påverka svensk opinionsbildning.

3.2 Regelverk för totalförsvaret

Stora delar av det regelverk som låg till grund för äldre totalförvarsplanering är alltså i kraft. Det gäller till exempel de regler i regeringsformen som möjliggör den så kallade fullmaktslagstiftningen. Det gäller också den lagstiftning som styr enskilda medborgares och företags bidrag till försvarsanstängningarna, såsom lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt, förfogandelagen (1978:262) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförvarsplaneringen. Vidare finns grundläggande regler om kommunernas och landstingens skyldigheter i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap definierar totalförsvarskonceptet och reglerar sättet för beredskapshöjningar. Där finns också vissa regler om åtgärder som ska vidtas vid höjd beredskap av kommuner och landsting samt enskilda organisationer och företag.

Den särskilda lagstiftning som bedömts nödvändig att kunna tillämpa inom ramen för totalförsvaret är således i huvudsak av äldre datum. Den adresserar emellertid frågor och behov som är aktuella även i samband med den nu återupptagna totalförvarsplaneringen. På vissa områden är det en tydlig brist att lagstiftningen inte är anpassad till nu rådande förhållanden. I andra delar

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

kan behovet av ett reformerat lagstöd för en modern totalförsvarsplanering antas bli tydligare i takt med att nya erfarenheter och insikter vinnas som resultat av pågående arbeten.

På förordningsnivån, i regeringens styrning av den statliga verksamheten inför och vid höjd beredskap, har reglerna under de senaste decennierna blivit färre och mindre detaljerade. En regel som finns kvar är att alla myndigheter i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Flera myndigheter pekar på svårigheten med att det saknas närmare regler om vad totalförsvarets krav innebär för den egna verksamheten.

3.3 Förmågan i gråzonen

Regeringen får fatta beslut om höjd beredskap om den bedömer att Sverige befinner sig i krigsfara. Ett sådant beslut är avgörande för möjligheten att också besluta om tillämpning av olika delar av fullmaktslagstiftningen. Ett antal andra lagar blir automatiskt tillämpliga genom ett beslut om höjd beredskap. Mot bakgrund av den uppmärksamhet som numera riktas mot hybridhot och den så kallade gråzonen mellan fred och krig finns en diskussion om huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig för att aktörerna ska kunna vidta adekvata och tillräckliga åtgärder för att möta möjliga hot innan regeringen konstaterat att det råder krigsfara.

Som tidigare framhållits måste hybridhot, systematiskt och legalt sett, betraktas som en utmaning för samhällets krisberedskap. Denna beredskap syftar till att förebygga, motstå och hantera krissituationer, oberoende av krisens orsaker. Osäkerhet om huruvida det föreligger ett antagonistiskt hybridhot eller inte ska därmed inte påverka samhällsaktörernas beredskap och förmåga att vidta adekvata åtgärder. Händelser och företeelser som skulle kunna vara inslag i ett hybridhot, såsom omfattande bortfall av el- eller telekommunikationer, kan ha helt andra orsaker, utan koppling till antagonism.

Det går alltid att diskutera huruvida förmågorna inom samhällets krisberedskap är tillräckliga för vissa särskilt allvarliga och successivt eskalerande krisscenarion. Mycket talar till exempel för att förmågan att vid behov snabbt förstärka skyddet av civila skyddsobjekt är otillräcklig. Är för övrigt den gemensamma förmågan att effektivt använda samhällets samlade resurser tillräcklig, eller behövs det särskilda verktyg för snabba och skarpa prioriteringar? MSB har idag ett uppdrag att verka för en sådan effektiv

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

samordning i samband med allvarliga olyckor och kriser och myndigheten har föreslagit för regeringen att man ska få tydligare mandat i dessa avseenden¹.

Frågan om vilka närmare indikationer ett beslut från regeringen om höjd beredskap ska grundas på låter sig inte besvaras på förhand. Befogenheter att ingripa till skydd mot alla typer av antagonism finns på plats redan i fredstid för till exempel polis, säkerhetspolis, kustbevakning, tull, räddningstjänst och skyddsvakter, liksom för Försvarsmakten enligt IKFN-förordningen. Försvarsmakten har också ett brett mandat att stödja civil verksamhet på begäran av ansvarig aktör, dock med restriktioner för bruk av våld. MSB:s bedömning för närvarande är att det saknas tillräckliga erfarenheter från övningar och spel eller annat analysunderlag för att kunna peka ut de ytterligare uppdrag eller befogenheter som skulle behöva regleras för att stärka den samlade förmågan att möta hot som innebär osäkerheter om hur högt upp på hotskalan som den aktuella hotbilden bör placeras. Däremot är MSB:s ovan beskrivna förmågor inom ramen för det operativa uppdraget av stor betydelse för de samlade bedömningar som behöver göras inom den så kallade gråzonen.

3.4 Förmågor och resurser från tidigare arbete med civilt försvar

I Sverige fanns fram till slutet av 1990-talet inte bara omfattande förberedelser och planering inom civilt försvar utan också lager och förstärkningsresurser. I huvudsak är allt detta idag avvecklat. Inom några få områden finns särskilda resurser kvar. Särskilt kan pekas på de ca 65 000 skyddsrum som fortfarande finns spridda över ett flertal av landets tätorter. Under mer än 15 år har dock inga nya skyddsrum byggts. Vissa skyddsrum har avvecklats i samband med befintlig bebyggelse rivits eller omvandlats, och i samband med att andra samhällsintressen vägt tyngre. Kontroll av beståndet har genomförts men på en låg ambitionsnivå och vissa brister har inte åtgärdats. Det kan befaras att skyddsförmågan i de återstående skyddsrummen successivt försämras. Under 2017 kommer MSB på uppdrag av regeringen att närmare bedöma förmågan inom befolkningsskyddet.

Andra delar av det som historiskt ingått i funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap (längre tillbaka benämnt civilförsvar) och som finns kvar är möjligheten till varning av befolkningen via anordningar för utomhusvarning i många tätorter. Hela varningskedjan som möjliggjorde effektiv varning för angrepp från luften (flyglarm) finns emellertid inte kvar.

¹ MSB:s rapport 2016-03-31, dnr 2015-954, Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju 2015/1400/SSK), samt när det gäller höjd beredskap, MSB:s rapport 2014-12-16, dnr 2014-3277, Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

Kommunernas skyddade ledningsplatser i bergrum har i huvudsak avvecklats. Några få finns kvar som kan hållas i malpåse till dess en närmare bedömning av behovet kan göras. Även krigsbranddammars finns fortfarande kvar i många tätorter, men kunskapen om dammarnas belägenhet och deras användning idag är bristfällig.

Inom andra sektorer finns också en del äldre utrustning och lager kvar, främst där bevarandet har kunnat motiveras från ett krisberedskapsperspektiv. Inom elförsörjning, telekommunikationer och etermediaberedskap har viss beredskapsplanering upprätthållits för höjd beredskap även under den så kallade ”strategiska timeouten”.

Sammantaget är bedömningen att de särskilda civila förstärkningsresurser som funnits för krigsfara och krig i huvudsak är avvecklade idag. Till detta ska läggas att mycket av den kunskap om och erfarenhet från arbete med civilt försvar som tidigare fanns inom civila verksamheter nu till stor del försvunnit.

3.5 Psykologiskt försvar i hela hotskalan

Psykologiskt försvar handlar om befolkningens och beslutsfattarnas försvarsvilja och motståndskraft mot påverkan, inom ramen för ett demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Inom totalförsvaret fanns det från 1950-talet och fram till början av 2000-talet en sammanhållen planering för psykologiskt försvar, med forskning, utbildningsverksamhet, totalförsvarsinformation och omfattande krigsplanläggning.

Med undantag för krigsorganisationsfrågorna har de verksamheter som bidrar till psykologiskt försvar fortsatt att utvecklas även efter millennieskiftet. Det har emellertid i stor utsträckning skett inom ramen för ett brett krisberedskapsperspektiv. Tydligast har utvecklingen varit inom området kriskommunikation, där det under perioden har utvecklats metoder och teknik till stöd för samordnad kommunikation med allmänheten vid samhällsstörningar. Kriskommunikationsperspektivet utgör en väsentlig komponent i hanteringen av olyckor och kriser och det ingår i den fortsatta utvecklingen av metoder för samverkan och ledning.

Arbetet med mediernas beredskap och med information om säkerhetspolitik och totalförsvaret har fortsatt, och även dessa områden har knutits närmare de breda krisberedskapsfrågorna. För mediernas beredskap medför digitaliseringen att kopplingen till informations- och cybersäkerhetsfrågorna har blivit allt starkare.

Sedan några år tillbaka bedriver MSB ett arbete för att, tillsammans med andra aktörer, utveckla förmågan att identifiera och möta informationspåverkan mot Sverige. Arbetet är i en utvecklingsfas, men en grundläggande förmåga har skapats.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Regeringen framhåller i försvarsinriktningspropositionen (2014/15: 109) att psykologiska försvarsåtgärder bör kunna utföras av berörda myndigheter och aktörer såväl under fredstida förhållanden inom ramen för krisberedskapen som inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap. Detta synsätt innebär att psykologiskt försvar är relevant i hela hotskalan och att det även fortsättningsvis bör vara nära knutet till arbetet med angränsande frågor som samverkan och ledning samt informations- och cybersäkerhet.

Sammanfattningsvis bedrivs det för närvarande ett antal verksamheter som bidrar till psykologiskt försvar. De kan sammanfattas som

1. information om säkerhetspolitik, totalförsvaret och krisberedskap,
2. stöd till mediernas beredskap;
3. utveckling av kriskommunikationsförmåga, samt
4. utveckling av förmåga att identifiera och möta informationspåverkan mot Sverige.

Forskning och studier bidrar till kunskapsutveckling inom alla dessa verksamheter.

Verksamheterna är huvudsakligen inriktade mot att skapa förmåga här och nu, inom ramen för den fredstida krisberedskapen. De kommer emellertid också att i ökad utsträckning inkluderas i planeringen för civilt försvar.

3.7 Samhällets informations- och cybersäkerhet

Graden av digitalisering i samhället innebär att arbetet med informations- och cybersäkerhet behöver vara en uppgift för alla samhällets aktörer och gälla all information, inte bara den mest skyddsvärda.

Det systematiska arbetet med informations- och cybersäkerhet i samhället är i stora delar behäftat med brister som kvarstår, trots att de påtalats vid upprepade tillfällen under flera år. Vad gäller den offentliga sektorn har MSB genomfört kartläggningar av både statliga myndigheters och kommuners informationssäkerhet. För statliga myndigheter (där svarsfrekvensen på enkätundersökningen som användes vid kartläggningen låg på cirka 95 procent) redovisades att 38 procent av de som leder och samordnar informationssäkerhetsarbetet hos myndigheterna saknar tillräcklig kompetens, resurser eller mandat för att utföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Vidare påvisades brister inom riskanalysarbete, upphandling, tillsyn, uppföljning samt styrning och samordning. Inte minst bristerna avseende kontinuitetsplanering mot störningar i it-system visade sig vara påtagliga. När det gällde kommuner uppgav 170 av 241 kommuner (70 procent) som hade svarat på frågan att de inte arbetar systematiskt med informationssäkerhet.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Riksrevisionen har också genomfört upprepade granskningar av informationssäkerheten inom offentlig sektor under perioden 2005 till 2016 och konstaterat att brister som påvisats i de tidigt genomförda granskningarna i vissa fall kvarstår då granskningarna upprepas cirka 10 år senare. Riksrevisionen drar som övergripande slutsats i sin granskningsrapport om den civila statsförvaltningens informationssäkerhet 2014 att arbetet med informationssäkerhet inte är ändamålsenligt i förhållande till de hot och risker som finns och att det finns brister i styrningen av området. Dessutom konstateras att det råder en osäkerhet om hur starkt skyddet är, vilka händelser som har ägt rum och hur hoten utvecklas. Det gör det svårt att värdera riskerna och att veta hur omfattande skyddet behöver vara. I betänkandet SOU 2015:23, Informations- och cybersäkerhet i Sverige, konstateras bland annat att det finns ett underskott på experter på området, att samma information kan ha olika skydd i olika organisationer och att bedömningen av hot och risker görs med olika och ibland bristande underlag.

Svårigheten att skapa en samlad lägesbild över samhällets informations-säkerhet har påtalats flera gånger. För att underlätta det arbetet infördes obligatorisk it-incidentrapportering för statliga myndigheter i april 2016. Rapporteringen ska ske till MSB. De statliga myndigheterna rapporterade under 2016 in cirka 200 incidenter som allvarligt kunde påverka säkerheten. Systemet förväntas ge en mer heltäckande bild av incidenterna när arbetet med rapporteringen om några år funnit sina former.

Det saknas en nationellt sammanhållen styrning av informationssäkerhetsarbetet. Istället är kraven på informationssäkerhet spridda över ett flertal olika regelverk. Även inom offentlig sektor skiljer sig styrningen åt då endast statliga myndigheter har att både följa föreskrifter om hur det systematiska informationssäkerhetsarbetet ska bedrivas samt rapportera inträffade it-incidenter som allvarligt kan påverka säkerheten. Kommunerna och den privata sektorn, med undantag för telesektorn, är inte föremål för sådana krav idag. I samband med att EU-direktivet om nät- och informationssäkerhet (NIS-direktivet) implementeras i Sverige 2018 kommer både krav på säkerhetsåtgärder, it-incidentrapportering och tillsyn att införas inom sex utpekade samhällssektorer samt för digitala tjänster. Detta kan förbättra informationssäkerheten i de utpekade sektorerna men brister i offentlig sektor kan kvarstå.

Arbete pågår med en ny säkerhetsskyddslag med utgångspunkt i betänkandet SOU 2015:25, En ny säkerhetsskyddslag. Här ökar fokus på informations-säkerhet jämfört med i nuvarande reglering. Reglerna kan dock inte syfta till att säkerställa informations- och cybersäkerhet i samhället generellt, utan endast med avseende på uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

3.6 Något om pågående utvecklingsarbete

Regeringen uppdrog i december 2015 åt de bevakningsansvariga myndigheterna att återuppta sin planering för civilt försvar inom ramen för en samlad totalförsvarsplanering. Myndigheterna redovisade sitt planeringsläge den 10 juni 2016. Av redovisningarna framgick bland annat att myndigheterna påbörjat analys av egen uppgift under höjd beredskap, sett över möjligheterna att anpassa risk- och sårbarhetsanalyser, deltagit i utbildning och övningar, samt att de sett över möjligheterna att utveckla sin krisledningsorganisation och möjligheterna att nå organisatorisk uthållighet genom bland annat krigsplacering av personal. Vidare redovisade myndigheterna att man sett över verksamhets- och säkerhetsskyddsanalyser, påbörjat identifiering av kritiska beroenden och resurser, sett över möjligheterna att öka ledningsförmågan genom upprättande av ledningsfunktion, samt påbörjat arbetet med att identifiera och prioritera skyddsobjekt.

MSB bedömer att myndigheternas engagemang och förståelse för uppgifterna inom civilt försvar ökat väsentligt efter regeringens nyssnämnda beslut i december 2015. Samtidigt pekar så gott som samtliga myndigheter på svagheter genom avsaknaden av långsiktig och stabil finansiering samt tillräckligt tydliga instruktionsuppdrag och andra relevanta regelverk.

Sedan ett tiotal år tillbaka har statliga myndigheter samt kommuner och landsting i uppdrag att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Syftet är att stärka aktörernas och samhällets krisberedskap genom att identifierade sårbarheter minskas, samtidigt som förmågan att förebygga och hantera allvarliga händelser ökar. Det handlar också om att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och att ta fram underlag för information till medborgarna. Analysresultaten bidrar vidare till samlade bilder av risker och förmågor på lokal, regional och nationell nivå.

MSB tar årligen fram en nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) på basis av bland annat RSA från samtliga kommuner, landsting, länsstyrelser och ca 30 centrala myndigheter. Arbetet med NRFB, liksom med RSA, har hittills i allt väsentligt haft fokus på hot och risker i fredstid. MSB bedömer ändå att arbetet till mycket stor del haft relevans även för arbetet med civilt försvar. I fortsättningen kommer också arbetet med RSA och NRFB att uttryckligen inkludera perspektivet höjd beredskap. Så kommer till exempel att vara fallet med den NRFB som MSB ställer samman under innevarande år.

I den senaste NRFB från 2016 lyfter MSB fram fem utvecklingsområden samt fem förmågor som behöver utvecklas ytterligare.

De fem utvecklingsområdena är att

1. arbetet med krisberedskap och civilt försvar behöver prioriteras högre av aktörerna,
2. kunskapen om roller och ansvar inom krisberedskapen behöver öka, särskilt avseende det geografiska områdesansvaret,

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

3. arbetet med RSA behöver utvecklas för att kunna användas som planeringsunderlag för hela hotskalan, upp till förhållanden under höjd beredskap,
4. dimensionerande scenarier kan vara ett kompletterande verktyg för att planera och utveckla krisberedskapen, samt att
5. det behöver ställas tydligare krav på samhällsviktiga verksamheter.

Förmågor som behöver utvecklas ytterligare är

1. förmågan att hantera störningar i elförsörjningen,
2. förmågan att förebygga och hantera störningar i dricksvattenförsörjningen,
3. arbetet med informations- och cybersäkerhet,
4. förmågan att förebygga och hantera störningar i läkemedelsförsörjningen, samt
5. förmågan att förebygga och hantera radiologiska och nukleära händelser.

Analysen har inte haft något särskilt fokus på perspektivet krig och krigsfara men alla punkter har direkt eller indirekt en påverkan på civilt försvar. Eftersom civilt försvar måste utgå från det som görs inom krisberedskapen blir brister inom krisberedskapen också brister inom civilt försvar. Det handlar exempelvis om hur försörjningen med bränsle till reservkraft för samhällsviktiga funktioner ska gå till. Det finns idag inget system för prioritering av drivmedel och bränsle förutom ransonering, något som inte är förberett. Samhällsviktiga verksamheter kan idag i väsentliga avseenden vara beroende av marknadskrafter och den tillgänglighet som marknaden erbjuder. Exempel på detta är försörjningen med läkemedel, men även livsmedelsförsörjningen.

Sedan avregleringen av jordbruket på 1990-talet har den svenska livsmedelsproduktionen successivt minskat och importberoendet ökat. Det saknas ett självförsörjningsmål för livsmedelsförsörjningen i Sverige, det finns ingen statligt kontrollerad eller initierad lagring och det saknas krav på marknadsaktörer att säkra tillgången på livsmedel, såväl i vardagen som under kris eller krig. Vårt dricksvatten är sårbart och ett stort ansvar ligger på kommunerna att säkerställa både kvalitet och kvantitet, inklusive försörjning med reservvatten och nödvatten. Nu har regeringen presenterat ett förslag till

en livsmedelsstrategi² med målet att den totala livsmedelsproduktionen ska öka. Samtidigt ska sårbarheten i livsmedelskedjan minska.

Arbetet med att gå igenom ansvarsförhållande för beredskapsfrågor inklusive viktiga försörjningsområden behöver intensifieras. Ansvar kan behöva förtydligas eller i vissa fall tillföras aktörer. MSB redovisar nästa NRFB senare under våren 2017.

4. Behov och konsekvenser för inriktningen av det civila försvaret

4.1 Några övergripande slutsatser

MSB har i de första två huvudavsnitten av denna redovisning kortfattat beskrivit några för civilt försvar relevanta inslag i samhällsutvecklingen samt ett urval av relevanta hot och risker. I det tredje huvudavsnittet tecknades en översiktlig bild av nuläget när det gäller samhällets krisberedskap och civilt försvar. Utifrån dessa beskrivningar kan ett antal väsentliga konstateranden göras.

1. Sedan den tid när det i Sverige senast upprätthölls en mer systematisk verksamhet inom civilt försvar har samhället genomgått mycket stora förändringar som i grunden ändrar förutsättningarna för det återupptagna arbetet med civilt försvar.
2. Den verksamhet som pågår och de förmågor som skapas inom samhällets krisberedskap är grunden för de ytterligare förmågor som behöver byggas upp inför krigsfara och krig. Det finns få äldre resurser eller förmågor från tidigare civilt försvar att utgå från.
3. Den tekniska utvecklingen och samhällsutvecklingen utmanar våra föreställningar om hur ett angrepp från främmande makt kan initieras och utföras. Hittills har användningen av det militära maktmedlet varit definierande för vad som är ett angrepp. Konfliktarenan kan nu se ut på ett annat sätt än i tidigare tänkta scenarion med hög konfliktnivå. Den militära komponenten kan ha en mindre dominerande roll än tidigare och kombineras med andra maktmedel med stor potential.
4. En god förmåga att snabbt åstadkomma samordning och inriktning genom samverkan och ledning kommer att vara avgörande för att samhället ska kunna möta såväl hot i gråzonen som militärt angrepp. Förmågan måste kunna växlas upp snabbt, med utgångspunkt i den förmåga som byggts upp inom den fredstida krisberedskapen.

² Prop. 2016/17:104, En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Samtidigt måste samhället kunna hantera informationspåverkan och strategisk kommunikation integrerat med lägesanalyser och beslutsfattande.

5. En sammanhängande planering för totalförsvaret måste utgå från att Sveriges samlade försvarsförmåga mot yttre hot består av militärt och civilt försvar i förening, där civilt försvar växer i betydelse. Det militära försvaret är i större utsträckning än tidigare beroende av ett fungerande samhälle i övrigt. Den tekniska utvecklingen och samhällsutvecklingen bidrar också till att större tonvikt behöver läggas på civilt försvar inom den samlade totalförsvarsplaneringen.
6. För att verksamheterna inom civilt försvar ska ha tillräcklig förmåga vid ett angrepp från främmande makt kommer det att krävas särskilt anskaffade statliga resurser och ökade krav kommer att behöva ställas på näringslivet för att komplettera och förstärka samhällets grundläggande förmåga. I detta ligger en mål- och resurskonflikt som handlar om hur strävan mot ett så resurseffektivt samhälle som möjligt ska balanseras mot kraven på att samhället också ska vara stryktåligt och resilient. Säkerhet kostar.

4.2 Tydligare målbilder

Civilt försvar syftar till att värna civilbefolkningen, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna samt lämna stöd till Försvarsmakten. I anslutning till dessa mål behöver det utvecklas mer specifika målbilder och beskrivningar av vilka förmågor som ska uppnås och när detta ska ha skett. Samordnade mål för samhällets funktionalitet i kriser och vid höjd beredskap är grunden för de krav som ska ställas på samhällsviktig verksamhet och infrastruktur.

En övergripande målbild för totalförsvaret inför år 2020 har presenterats av Försvarsmakten och MSB i redovisningen av regeringens uppdrag om en gemensam grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret³. Här finns också exempel på förmågor som bör finnas redan idag samt en förteckning över gemensamma aktiviteter för civila och militära aktörer fram till 2020. Arbete med utveckling av fler konkreta målbilder för olika förmågor inom civilt försvar på både kort och lång sikt behöver bedrivas kontinuerligt. Detta kommer också att ske inom ramen för det gemensamma planeringsarbete som MSB stödjer och som ska bedrivas av myndigheterna i samverkansområdena enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³ Rapport 2016-06-10, MSB 2016-25, Sverige kommer att möta utmaningarna.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

4.3 Kriterier för avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser

För närvarande ska prioritet inom civilt försvar ges till målet att kunna lämna stöd till Försvarsmakten. Om denna prioritering får en alltför dominerande och varaktig status, riskerar det att medföra att totalförsvarsplaneringen inte fullt ut anpassas till den komplexa hotbild som numera finns. För att Försvarsmakten ska kunna leverera operativ effekt vid höjd beredskap krävs också att samhället i övrigt fungerar. Målet att värna civilbefolkningen liksom att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna blir allt betydelsefullare i en förändrad miljö som omfattar det tidigare beskrivna hybridhotet och en förändrad konfliktarena. Det leder till slutsatsen att det behövs närmare kriterier och principer för hur avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser ska ske.

Nu sker en kartläggning av vilka militära och civila behov och förmågor som finns idag. Ett fortsatt arbete med att ta fram kriterier för avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser innebär prioriteringar på områden där det för närvarande inte finns någon utbredd kunskap. I det rådande inledningsskedet av planeringen för civilt försvar behöver också myndigheter och andra berörda aktörer säkerställa sin egen verksamhets funktionalitet inför höjd beredskap, för att i nästa steg kunna säkerställa ett specifikt stöd till Försvarsmakten. Att gå vidare med att utifrån samhällets krisberedskap utveckla civilt försvar är en utmaning i sig för de myndigheter och ägare av samhällsviktig verksamhet som har en roll i den pågående planeringen.

4.4 Samverkan och ledning

4.4.1 Gemensamma principer och arbetssätt

MSB har föreslagit för regeringen att *ansvarsprincipen*, *samverkansprincipen* och *handlingsprincipen* ska vara vägledande för hur samhällets aktörer ska förebygga och hantera samhällsstörningar.⁴ I en kris, och särskilt under krigsförhållanden, ställs höga krav på aktörernas förmåga att effektivt bidra genom att de tar sitt ansvar, samverkar med varandra och handlar proaktivt. MSB anser att ansvar, samverkan och handling var för sig sänder tydliga budskap om hur aktörerna bör agera. Samtidigt förstärker principerna varandra och de återspeglar tillsammans det förhållningssätt som krävs i kris och under höjd beredskap.

⁴ Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, 2016-03-31, (Ju2015/1400/SSK), MSB dnr. 2015-954

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

För samverkan och ledning på lokal och regional nivå finns ett författningsreglerat geografiskt områdesansvar för kommunen, respektive länsstyrelsen. Förmågan att utöva detta ansvar i alla skeden av hotskalan behöver stärkas. MSB har tidigare, och särskilt med avseende på den regionala nivån, uppmärksammat regeringen på detta.⁵

MSB har i bred samverkan med andra samhällsaktörer utvecklat gemensamma grunder för samverkan och ledning⁶ som ett sätt att åstadkomma inriktning och samordning av aktörernas åtgärder vid samhällsstörningar. Implementeringen av detta koncept behöver fortsätta, tillsammans med en fortsatt konkretisering av konceptet. Samtidigt behöver det säkerställas att de gemensamma arbetssätten för samverkan och ledning kan tillämpas vid samhällsstörningar i hela hotskalan, inklusive vid höjd beredskap. På så sätt kan det undvikas att parallella strukturer eller osäkerheter om arbetssätten uppstår i planeringen inför höjd beredskap.

Samverkan och ledning förutsätter att det finns en förmåga att dela information på distans. Informationsdelningen behöver kunna ske med stöd av skyddade och robusta stödsystem. Arbetet med ta fram och ta i bruk sådana system behöver ha hög prioritet.

Möjligheten att utveckla och tillämpa ett scenariobaserat planeringsförfarande bör prövas, tillsammans med ett system för att genomföra uppföljning av aktörers faktiska förmåga. Det senare skulle kunna beskrivas som en form av civila beredskapskontroller.

4.4.2 Samverkan mellan det civila och det militära försvaret

Inom ramen för en sammanhållen planering för totalförsvaret behöver även samverkan specifikt mellan det civila och det militära försvaret utvecklas och institutionaliseras på ett tydligare sätt. Det finns bland myndigheter och andra berörda aktörer en efterfrågan på större tydlighet med avseende på ledningsfrågor inom totalförsvaret.

Länsstyrelsen är idag högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet. I krig ska länsstyrelsen i denna egenskap och i samråd med Forsvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. För att främja försvarsansträngningarna har länsstyrelsen i krig också uppgifter för samordning, inriktning och prioritering. MSB har i en tidigare rapport till regeringen konstaterat att länsstyrelsernas krishanteringsförmåga i relation till de krav och uppgifter som gäller vid höjd beredskap ger anledning att lyfta frågan om hur civil regional ledning och samordning under höjd beredskap bör

⁵ Ibid.

⁶ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB780 – december 2014)

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

lösas.⁷ MSB anförde vidare i rapporten att frågan om en mer planerad samverkan och resursfördelning mellan vissa länsstyrelser, eller huruvida någon länsstyrelse ska ha förmåga att ta ett större ansvar för flera län efter beslut av regeringen, bör utredas vidare och även inbegripa planeringen inför höjd beredskap. Efter det att tidigare strukturer för samverkan mellan det civila och det militära försvaret på högre och lägre regional nivå avvecklats och Försvarsmakten övergått till att arbeta inom fyra militärregioner har behovet av att förtydliga regional samverkan inom totalförsvaret ytterligare stärkts. Mot denna bakgrund behöver länsstyrelserna, med stöd av Försvarsmaktens regionala staber, ta fram grundsnyer för en sammanhållen totalförsvarsplanering på regional nivå. Det är samtidigt försvårande för den regionala planeringen att det råder olika regionala indelningar mellan till exempel Polisen, Försvarsmakten, kommunernas organisation för räddningstjänst samt landstingen och länsstyrelserna. Den planering som sker på den regionala nivån behöver också ta sin utgångspunkt i och ansluta till den planering som sker på den centrala nivån, där MSB och Försvarsmakten har tagit fram en gemensam grundsyn. Totalförsvarsplaneringen behöver hållas samman, både civilt-militärt och mellan de olika planeringsnivåerna.

För samverkan mellan det civila och det militära försvaret på central myndighetsnivå har MSB föreslagit att regeringen tydliggör att Försvarsmakten ska delta i den gemensamma planering för krisberedskap och höjd beredskap som ska ske i samverkansområden enligt krisberedskapsförordningen (numera förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).⁸ MSB föreslog samtidigt att regeringen i samma förordning ska föreskriva att de bevakningsansvariga myndigheterna inom ramen för sin verksamhet inom totalförsvaret ska delta i övningsverksamhet som anordnas av MSB eller av Försvarsmakten.

MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Som tidigare framhållits behövs det kriterier för sådana avvägningar och en tydligare process för hur frågorna ska avgöras.

För samråd och informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter i samband med allvarliga olyckor och kriser har regeringen inrättat ett krishanteringsråd där överbefälhavaren och cheferna för vissa utpekade civila myndigheter ingår. Det ankommer på regeringen att avgöra hur detta forum kan användas för samverkan mellan det civila och det militära försvaret.

⁷ Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas – Redovisning 2014-12-16 av regeringsuppdrag till MSB om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015, MSB dnr 2014-3277.

⁸ Rapportering 2014-05-27 av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), MSB dnr 2013-2330.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

Inom ramen för sina konstitutionella befogenheter och de befogenheter som regeringens getts av riksdagen i särskild lagstiftning kan regeringen behöva tydliggöra roller och planeringsförutsättningar för aktörer inom civilt försvar i större utsträckning än vad som skett hittills.

4.5 Om kommuner och landsting

Verksamheterna inom kommuner och landsting är av grundläggande betydelse för förmågorna inom civilt försvar. Men den återupptagna planeringen för civilt försvar som regeringen beslutat om omfattar endast de bevakningsansvariga myndigheterna. Skyldigheter för kommuner och landsting regleras genom lag.

I lagen (2006:544) om kommuners och landsting åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) föreskrivs att kommuner och landsting ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. I den förordning som ansluter till LEH föreskriver regeringen bland annat att varje kommun och landsting ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Det framgår också något om vad planerna ska innehålla. Samtidigt gäller enligt LEH att kommuner och landsting ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter enligt lagen. Även kostnader som rör förberedelser för extraordinära händelser i fredstid berättigar till statlig ersättning. Regeringen fastställer årligen en ram för ersättningarnas storlek och har uppdragit åt MSB att precisera ersättningarnas närmare fördelning och villkoren i övrigt för dessa i form av en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting. Överenskommelsen omfattar endast ersättningarna till kommunerna. För landstingen saknas en motsvarande överenskommelse. Där är också den av regeringen fastställda beloppsramen betydligt lägre.

Den styrning av kommunernas verksamhet som skett på detta sätt från statens sida har under en längre tid uttryckt mycket låga förväntningar på kommunerna när det gäller förberedelser specifikt för verksamheten under höjd beredskap. Det behöver i någon lämplig form i närtid bli tydligt för kommuner och landsting att de grundläggande skyldigheterna enligt LEH med avseende på förberedelser inför höjd beredskap ska börja tillämpas. Därefter behöver kommunernas och landstingens närmare skyldigheter inom såväl fredstida krisberedskap som civilt försvar preciseras, tillsammans med ett långsiktigt hållbart ersättningssystem. Här gäller det bland annat att bedöma vilka tillkommande behov inför höjd beredskap som kan finnas inom exempelvis befolkningsskydd och räddningstjänst, drift av kommunala ledningsplatser samt reservanordningar i tekniska försörjningssystem.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

4.6 Utbildning och övning

4.6.1 Utbildning

Det finns ett stort behov av ökad kunskap bland personalen i de olika verksamheterna inom civilt försvar. Det gäller kunskaper som rör både det egna verksamhetsområdet och totalförsvaret i dess helhet. Det är primärt ett ansvar för den organisation där personalen finns att säkerställa att personalen har tillräckliga kunskaper. Inför och under höjd beredskap kan den ordinarie personalen inom vissa verksamheter behöva förstärkas med ytterligare personal som behöver förses med adekvat kunskap. Det kan gälla till exempel

- ledning och samverkan,
- befolkningsskydd och räddningstjänst,
- utrymning, inkvartering och förplägnad,
- hantering och användning av frivilligorganisationer och spontanfrivilliga,
- värdlandsstöd,
- verksamhet för att förstå och möta informationspåverkan,
- information och kommunikation, samt
- hemberedskap.

För att säkerställa tillförseln av särskilda personalresurser när de behövs kan det vara lämpligt att genomföra vissa utbildningar med civilplikt i kombination med krigsplacering. Vilka utbildningar det kan röra sig om behöver utredas närmare. MSB disponerar utbildningslokaler och övningsfält där civilpliktsutbildningar genomförts tidigare. Med vissa kompletteringar och anpassningar kan dessa anläggningar återigen användas för olika typer av utbildningar inom civilt försvar.

4.6.2 Övning

Under innevarande försvarsinriktningsperiod kan en gemensam övningsplanering mellan MSB och Försvarsmakten förväntas generera en grundläggande förståelse och kunskap hos berörda aktörer kring förmågor som ska ha uppnåtts inom totalförsvaret vid utgången av 2020. Då ska också ett omfattande arbete med utvärdering och erfarenhetsåterföring ha skapat en grund för nästa övningscykel och även en bättre grund för den fortsatta totalförsvarsplaneringen. Den totalförsvarsövning som MSB och Försvarsmakten planerar att genomföra senast 2020 blir slutmålet för inriktningsperiodens förmågeuppbyggnadsprocess.

Tvärsektoriell övningsverksamhet bedöms även under nästa försvarsplaneringsperiod vara en kritisk del i arbetet med att utveckla ett effektivt civilt försvar, och därmed även totalförsvaret. Förmågan inom civilt försvar kommer i väsentliga avseenden att definieras och växa fram genom

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

övning. Ett allriskperspektiv och en generell förmåga bör kompletteras med specifika förmågedimensioner hos aktörerna för att hantera ett visst hot eller en viss risk. Det medför i sin tur ett behov av en avsevärt förstärkt, samordnad och systematisk, övningsverksamhet under perioden 2021-2025. Övningar som inkluderar kommunal nivå, den privata sektorn och övriga delar av samhället är särskilt viktiga. Det behöver säkerställas att det finns finansiering för medverkan i övningar.

Samtliga bevakningsansvariga myndigheter bör utveckla en systematisk övningsverksamhet som utgår från en beslutad inriktning. Myndigheternas fleråriga övningsplaner - enskilda och gemensamma – ska bygga på en analys och på utvärderade erfarenheter, behovet av förmågeutveckling och de krav som ställs i gällande regelverk. En effektiv övningsverksamhet kräver även vidareutveckling av metoder och stöd för övningar. En totalförsvarsövning på nationell nivå som omfattar alla samhällsnivåer, och som har relevant geografisk spridning, bör genomföras återkommande och befästa en långsiktig förmågeutveckling.

Särskilt med avseende på förmågan i gråzonen kan det behöva utvecklas och genomföras både sektorsvisa och sektorsövergripande table top-övningar. Detta mot bakgrund av den osäkerhet som råder bland samhällets aktörer omkring förmågan i gråzonen och i frågan om hur gällande uppdrag och mandat kan användas för ett adekvat agerande.

4.7 Att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner

För att samhällets funktionalitet ska kunna upprätthållas på en acceptabel nivå vid komplicerade eller långdragna kriser och under höjd beredskap behöver det inom viktiga samhällsfunktioner finnas ett systematiskt säkerhetsarbete som innefattar riskhantering, kontinuitetshantering och förmåga att hantera störningar.

Samhällsviktig verksamhet bedrivs i princip i alla samhällssektorer och den är till stor del i privat ägo. Inom vissa områden, såsom telekomsektorn, finns det tydliga regler om redundans och kontinuitet, medan det inom andra sektorer saknas uttryckliga krav på vad verksamheten ska klara av vid störningar. Förmågan att hantera störningar blir då ofta styrd av de ekonomiska förutsättningarna och verksamhetsbehovet hos aktören snarare än av samhällsperspektivet. För att skapa ett resilient samhälle krävs en övergripande och grundläggande nivå på säkerhet i samhällsviktig verksamhet.

Inträffade störningar samt övningar har inte bara identifierat att det finns påtagliga brister i olika sektors krisberedskap. De har även tydliggjort att störningar inom ett område kan ge följdkonsekvenser inom andra områden. Detta gäller särskilt inom energi och telekommunikationer, men även för andra samhällsfunktioner som hälso- och sjukvård och transporter. Sammantaget räcker det inte med att det finns tydliga krav avseende krisberedskap och

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

uppföljning inom en eller några av de sektorer där det bedrivs samhällsviktig verksamhet. Brister i en typ av samhällsviktig verksamhet riskerar att sprida sig till andra typer av verksamhet.

På energiområdet är drivmedelsförsörjningen en kritisk komponent i planeringen. De nya energikällor som förväntas ersätta fossila bränslen behöver analyseras och testas utifrån deras funktionalitet i kris och krig. Ett minskat beroende av fossila bränslen kan dock reducera sårbarheter inom totalförsvaret. Till nästa inriktningsperiod kommer antalet planerande aktörer att ha ökat markant, vilket bedöms ställa högre krav på samordning av reservkraft. Det är viktigt att reservkraft installeras för samhällskritiska verksamheter, att denna reservkraft förvaltas samt att det finns rutiner för bränsleförsörjning med prioritering av reservkraften vid höjd beredskap.

På transportområdet har stora förändringar skett under de senaste decennierna när det gäller såväl myndighetsstruktur som driftsformer. Här har Trafikverket påpekat att det finns brister i fråga om hur staten bidrar till och följer upp förmågan att upprätthålla samhällsviktig funktionalitet inom olika delar av transportområdet. Trafikverket framhåller bland annat att ingen central statlig myndighet har utvecklat metoder för eller vidtagit förberedelser för att kunna hålla regeringen informerad om vidtagna och planerade åtgärder vid en krissituation som berör luftfarten eller sjöfarten. Ingen myndighet har heller avseende dessa verksamheter utvecklat metoder för eller vidtagit förberedelser för att efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB kunna lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

På området elektroniska kommunikationer bör det bland annat säkerställas att viktiga aktörer får tillgång till samt utbildning i säkra kommunikationer i form av exempelvis kryptografiska funktioner (säkra sambandsmedel). Dessutom behöver antalet säkra kommunikationssätt utvecklas och utökas.

Inom hälso- och sjukvården finns ett stort behov av att förbättra landets läkemedelsförsörjning eftersom den för närvarande bygger på just-in-time-principen och inte är robust nog för att hantera störningar ens i vardagen. Behoven av strategiska läkemedel bör ha inventerats och formerna för lagerhållning bedömts och inriktats i slutet av den nuvarande inriktningsperioden. Efter 2020 bör inriktningen ligga på att säkerställa den faktiska uppbyggnaden av strategiska omsättningslager hos till exempel landstingen.

Arbete med rutiner och åtgärder för att prioritera resurser och upprätthålla samhällsviktig funktionalitet samt kritiska flöden av varor och tjänster kommer att behöva bedrivas kontinuerligt. Det i avsnitt 1.2.3 nämnda arbetet inom Nato med sju grundläggande målsättningar ("baseline requirements") för det civila beredskapsarbetet och för stödet till de militära aktörerna ansluter på ett bra sätt till motsvarande nationella arbete i Sverige. Utan att Sverige har några åtaganden gentemot Nato i detta avseende, kan Natos arbete med civila beredskapsförmågor bidra till vårt eget utvecklingsarbete.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

4.8 Psykologiskt försvar, inklusive förmåga att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer

Som nämnts i avsnitt 2.3.5 handlar psykologiskt försvar om befolkningens och beslutsfattarnas försvarsvilja och motståndskraft mot påverkan, inom ramen för ett demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Denna förmåga är nödvändig under fredsförhållanden, vid antagonistiska hot i gråzonen samt under krigsfara och krig.

I alla dessa skeden behövs en ökad förmåga att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer mot Sverige. MSB har i de senaste två budgetunderlagen till regeringen beskrivit hur detta behov ser ut på kort sikt (tre år), med utgångspunkt från myndighetens eget uppdrag inom området. Bedömningen är att myndighetens befintliga resurser inte räcker, trots hårda prioriteringar och omfördelningar.

Sett i ett bredare perspektiv är behovet betydligt större, och handlar bland annat om hur ett arbete med dessa frågor ska kunna bedrivas under krigsförhållanden, då en angripare kan komma att bedriva en mängd samtidiga påverkansoperationer för att påverka svensk opinion och svenskt beslutsfattande på olika samhällsnivåer och i olika delar av landet. En sådan situation kommer att kräva en stor organisation och ett nära samarbete mellan olika delar av totalförsvaret. Det kräver uppbyggnad av starkare nätverk med fler aktörer, inom både offentlig och privat sektor – bland annat medierna.

Arbetet med kriskommunikation på samhällsnivå har utvecklats mycket de senaste tio åren, men huvudsakligen utifrån ett fredstida krisberedskapsperspektiv. Utvecklingen har gjort att kriskommunikation numera ses som en integrerad och nödvändig komponent i arbetet med samverkan och ledning vid samhällsstörningar. I fortsättningen är det nödvändigt att frågor som rör informationspåverkan och storskaliga antagonistiska hot ingår på ett tydligare sätt i kriskommunikationsarbetet. Frågor om hur samhällskommunikationen ska fungera under höjd beredskap behöver också hanteras inom ramen för den sammanhållna planeringen för totalförsvaret.

Några generella utmaningar i det arbetet är att samverkan måste kunna ske på ett säkert sätt, att kraven på snabbhet och samordnade budskap kan komma att vara mycket höga, samt att myndigheternas kommunikation och den politiska kommunikationen från regeringen behöver hänga ihop betydligt bättre än vad som ofta är fallet vid kriser i fredstid.

Även mediernas beredskap behöver stärkas och utvecklas. MSB kommer därför inom kort att redovisa en analys av hot, risker och sårbarheter inom mediebranschen, tillsammans med ett stort antal rekommendationer till både myndigheter och medieföretag.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

Den 16 februari 2017 gav regeringen MSB i uppdrag att bidra till att öka människors kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser samt för höjd beredskap och då ytterst krig. I uppdraget ingår det att utarbeta ett nationellt informationsmaterial och att sprida detta, samt att stärka stödet till kommunerna i arbetet med att öka invånarnas kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser och höjd beredskap. Att öka kunskapen om informationspåverkan som människor kan komma att utsättas för är en del av uppdraget. MSB:s bedömning är att detta uppdrag bör betraktas som en kontinuerlig verksamhet som ska bedrivas under överskådlig tid framöver. Det kommer därmed att kräva resurser löpande under hela denna och kommande försvarsinriktningsperiod.

Eftersom det psykologiska försvaret behövs under fredsförhållanden, vid antagonistiska hot i gråzonen samt under krigsfara och krig är det nödvändigt att de relevanta förmågorna finns hos aktörer som har operativa roller vid fredstida olyckor och kriser, och att samordningsansvaret ligger hos den myndighet som också håller ihop arbetet med samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Att återgå till att låta en särskild myndighet, utan operativt uppdrag i anslutning till fredstida olyckor och kriser, samordna planeringen för det psykologiska försvaret skulle vara ett steg i fel riktning.

4.9 Säker kommunikation för samhällsviktig verksamhet – fast och mobil

Informationsdelning vid samhällsstörningar behöver ske mellan en mängd olika offentliga och privata aktörer. Kommunikationslösningen är därmed en viktig del i förmågan att motstå och hantera samhällsstörningar och kriser. Till detta kommer att den säkerhetspolitiska utvecklingen gör det alltmer angeläget att aktörer och samhällsviktiga verksamheter kan kommunicera och utbyta information i form av tal och data effektivt och säkert med varandra. Därför behöver kommunikationslösningen svara mot höga krav på offentlig kontroll, informationssäkerhet, robusthet, skydd, interoperabilitet och tillgänglighet.

Mobila kommunikationslösningar krävs för aktörer som har uppgifter inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Därför måste den infrastruktur som stödjer aktörernas kommunikationsförmåga möjliggöra både stationär och mobil kommunikation.

För att realisera säkra mobila kommunikationstjänster behövs underliggande fast infrastruktur såsom fiber och radiolänk. En stor del av den infrastruktur som finns idag ägs av staten genom myndigheter, statliga bolag och affärsverk. När denna gemensamma infrastruktur i högre grad samutnyttjas skapas synergier och en ökad förmåga att hantera kriser och samhällsstörningar, vilket i sin tur medför en högre kostnadseffektivitet. Utgångspunkten är således att statens existerande resurser ska kunna utnyttjas bättre. Gemensamma kravställningar, en utvecklad offentlig upphandling, en utvecklad uppföljning

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

och en både bred men också riktad kompetenshöjning bidrar till kostnadseffektiva åtgärder.

När staten äger och kontrollerar infrastrukturen kan staten såväl operativt som kvalitativt inrikta och kontrollera utvecklingen av funktionaliteten och säkerheten i infrastrukturen. Därmed säkerställs också kontrollen av informationsflödena i fysiska kablar samt i det mobila gränssnittet (infrastrukturen) och i applikationer (tjänster). För att skydda användarnas information i enlighet med intentionerna i EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet (NIS-direktivet) ska kommunikationslösningen också kunna härbärgera säkerhetsfunktioner.

På sikt skulle staten som ägare kunna erbjuda molntjänster för till exempel lagring och beräkningskapacitet till relevanta aktörer. Genom att bygga en sådan tjänst på infrastruktur som ägs av staten minskas risken för juridiska frågeställningar kopplade till var information lagras och staten kan själv reglera hur förvaltning av infrastruktur och molntjänster ska upprättas.

Det är väsentligt att utvecklingen av den gemensamma fasta infrastrukturen och utvecklingen av en kommunikationslösning för mobil kommunikation för allmän ordning säkerhet, hälsa och försvar ses i ett sammanhang.

4.10 Informations- och cybersäkerhet samt outsourcing

Grundnivån avseende informations- och cybersäkerhet hos centrala myndigheter och andra aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet behöver höjas. Med beroendet av it-system följer behovet att vidta grundläggande tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder. Detta blir särskilt viktigt i perspektivet höjd beredskap.

Nästintill alla it-system som används inom samhällsviktig verksamhet är uppbyggda med kommersiella produkter, så kallade COTS⁹. Ett vanligt sätt att öka skyddet är att använda sig av kryptering. Förmågan att upprätthålla säkerhet och integritet i it-system står och faller med förmågan att säkerställa att kryptolösningen är väl vald för ändamålet, att den är korrekt implementerad och att den används på rätt sätt.

MSB:s bedömning är att de bevakningsansvariga myndigheterna och samhällsviktig verksamhet i större utsträckning behöver nyttja it-säkerhetsprodukter och it-säkerhetskomponenter som genomgått någon form av granskning avseende säkerhetsegenskaper och hur dessa funktioner är implementerade. Granskningsförfarande ska baseras på internationella standarder, till exempel common criteria (ISO 15408). Ett land som infört detta

⁹ Commercial Of The Shelf

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

är USA. National Security Agency erbjuder, genom sitt CSfC¹⁰ program, federala myndigheter en nationell modell för hur de med kommersiella lösningar som granskats i kombination med en väl genomtänkt it-arkitektur kan öka säkerheten till den nivå att systemen får hantera information som omfattas av sekretess. Genom att använda granskade produkter och komponenter kan även behovet av tekniska skyddsåtgärder göras skalbart utifrån förutsättningarna i respektive verksamhet. Om ett motsvarande system byggs upp och etableras i Sverige skulle det höja grundsäkerhetsnivån hos samhällsviktiga aktörer. Tekniska skyddsåtgärder av detta slag kan göras enhetligt över stora delar av den offentliga förvaltningen. Samma information får således samma grundskydd oavsett vilken aktör som hanterar den.

De it-system och it-tjänster som organisationer idag använder som stöd för sin verksamhet är ofta utkontrakterade, vilket skapar en komplex ansvarsbild. Avtalade sanktioner i form av viten och annan ekonomisk kompensation kan minska riskerna för störningar hos leverantören, men är ingen garanti för leverens. Dessutom är system ofta sammankopplade, vilket kan möjliggöra för en angripare som skaffar sig tillgång till ett system att utnyttja det för att nå in i andra system hos andra organisationer. Behovet av att upprätthålla en tillräckligt hög lägstanivå är stort i dagens digitaliserade och sammankopplade samhälle, säkerheten är inte starkare än den svagaste länken. Det ställer också höga krav på kompetens vad gäller kravställning - ett område där det idag finns brister.

I nuläget är kraven på informationssäkerhetsarbete, incidentrapportering och tillsyn ojämnt fördelade i privat och offentlig sektor. Genom EU:s NIS-direktiv kommer sådana krav att införas för sju olika typer av samhällsviktiga tjänster. Det finns anledning att se om det finns ytterligare behov av harmonisering på området. Olika kommunala verksamheters betydelse för samhällets funktionalitet kan motivera harmoniserade krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för dessa.

När ägande, drift eller utförande av samhällsviktig verksamhet sker genom aktörer i utlandet kan detta skapa problem i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge, både avseende att upprätthålla funktionen hos verksamheten och möjligheten att en främmande makt direkt eller indirekt skaffar sig insyn i eller påverkar verksamheten. Redan för fredstida förhållanden finns det anledning att bedöma riskerna med att utkontraktera exempelvis driften av kritisk infrastruktur. Därutöver uppstår frågan huruvida åtgärden är förenlig med totalförsvarets krav. Här kan det samtidigt finnas en EU-dimension att beakta. Det behöver klargöras vilka krav som kan och bör ställas på aktörer vad gäller utkontraktering av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur som bedöms vara central ur ett totalförsvarsperspektiv. Som antytts i föregående

¹⁰ Commercial Solutions for Classified

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

avsnitt kan en utveckling av statliga molntjänster vara ett alternativt sätt att lösa informationssäkerhetsfrågor inom samhällsviktig verksamhet.

4.11 Fysiskt skydd för civilbefolkningen – Befolkningsskydd och räddningstjänst

I det planeringssystem för det civila försvaret som tillämpades fram till millennieskiftet var funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst (det som tidigare benämndes civilförsvaret) en framträdande och kostnadskrävande komponent. Det handlade om att skydda civilbefolkningen och civil egendom mot krigets verkningar. Under lång tid gjordes många tunga investeringar, såsom inrättandet av cirka sju miljoner skyddsrumspplatser, andningsskydd till hela befolkningen, skyddade ledningsplatser och en stor mängd materiel för räddningstjänsten under höjd beredskap. De fasta anläggningarna och materielen fordrade en underhållsorganisation. Personal för olika befattningar i kommunernas krigsorganisation utbildades med plikt. Alla dessa satsningar byggde på den då dominerande hotbilden för totalförsvaret, med risk för markstrider och luftangrepp över i princip hela det svenska territoriet.

Som framhållits i avsnitt 3.4 finns det nu mycket lite kvar av dessa förmågor och resurser. Huvuddelen av skyddsrumbeståndet finns kvar, men kontrollerna av att skyddsrummen har avsedd skyddsförmåga har skett med låg ambitionsnivå. Frågan är vilka åtgärder för det fysiska skyddet av civilbefolkningen mot krigets verkningar som behöver vidtas framöver. Den diffusa och komplexa hotbilden och den militärtekniska utvecklingen medför att behovet blir mer svårbedömt och att de samlade åtgärderna sannolikt måste se annorlunda ut än tidigare. Åtgärderna kan behöva variera för olika delar av landet. Planeringsförutsättningarna i dessa avseenden behöver kartläggas. Kartläggningen bör belysa hur samhällets resurser, såväl offentliga som privata, liksom även frivilliga, kan tillgängliggöras och utnyttjas för det fysiska skyddet av civilbefolkningen. Tillgången till och kraven på skyddsrum eller andra skyddade utrymmen, möjligheterna till snabb utrymning och möjligheterna till inkvartering av utrymd befolkning behöver analyseras och vid behov säkerställas. Närliggande områden, som exempelvis akutsjukvårdens organisation och bemanning, behöver också belysas. Beaktas bör även risker som exempelvis långvarigt bortfall av samhällsviktig infrastruktur och tillgång till livsmedel, dricksvatten och värme.

Ett särskilt utvecklingsområde är varnings- och informationssystemet VMA (viktigt meddelande till allmänheten). Fortfarande ska – förutom signalerna *viktigt meddelande* och *faran över* – även signalerna *flyglarm* och *beredskapslarm* kunna ges på de ljudanläggningar för utomhusvarning som finns i landets tätorter. Beredskapslarm är samtidigt ett tillkännagivande av att högsta beredskap råder i hela landet. I dag finns, förutom utomhusvarningssystemet, radio, TV, samt möjligheten att varna befolkningen via sms och fast telefoni. Behovet av att snabbt kunna få ut varningar och information till allmänheten ställer krav på hög informationssäkerhet, dvs. att

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

systemen är säkra när det gäller informationens riktighet, spårbarhet, konfidentialitet och tillgänglighet. Under höjd beredskap är det troligt att det sker spridning av desinformation, vilket gör det synnerligen viktigt att säkerställa att de kanaler som används för VMA inte kan utnyttjas för detta syfte. Varning och information via mobilnät och mobiltelefoner behöver säkerställas genom de standardiserade och informationssäkrade metoder som finns för varning (EU-Alert).

4.12 Vårdlandsstöd

Sverige behöver säkerställa sin förmåga att ta emot utländskt civilt och militärt stöd vid samhällsstörningar och under höjd beredskap. Vårdlandsstödsavtalet med Nato är viktigt, men det är inte enbart i situationer då detta avtal ska tillämpas som det krävs en god förmåga att lämna både civilt och militärt vårdlandsstöd. Det behövs en fortsatt kunskapsuppbyggnad om vårdlandsstöd överlag och särskilt hos aktörerna i krisberedskapssystemet. MSB behöver göra olika informations- och utbildningsinsatser gentemot aktörerna, men också gentemot allmänheten i stort. Informationsinsatser som gäller mottagande av militärt stöd behöver genomföras i samverkan med Försvarmakten.

MSB:s operativa uppdrag ska vid behov kunna genomföras med anpassning till Försvarmaktens, Natos och andra samarbetspartners samverkansstrukturer. Det gäller MSB:s samordnande och inriktande roll, liksom uppdraget att kunna tillhandahålla förstärkningsresurser.

Utvecklingen av förmågan att lämna civilt och militärt vårdlandsstöd får inte ske i parallella processer. Roller och ansvar ska vara tydliga och så långt möjligt oberoende av hot- eller beredskapsnivå. MSB:s roll bör i första hand vara stödjande och inte ta över andra aktörers ansvar. I en situation då Sverige tar emot militärt stöd kan det även finnas behov av humanitärt stöd. Det kommer i vissa situationer att krävas förmåga att avväga mellan militära och civila behov av internationellt stöd. Frågan om den långsiktiga finansieringen av förmågan till vårdlandsstöd behöver också adresseras.

4.13 En modern frivilligverksamhet

Ett modernt totalförsvaret behöver även en modern frivilligverksamhet. Civilsamhällets organisationer och de enskilda medborgarnas engagemang är även fortsättningsvis av stor betydelse för ett brett förankrat totalförsvaret och för den samlade försvarsförmågan. Arbetet med att bygga Sveriges förmåga att hantera kriser och krig är en angelägenhet för hela befolkningen.

Som regeringen framhåller i den senaste försvarsinriktningspropositionen måste planeringen för totalförsvaret innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv. Det innebär att myndigheternas planeringsarbete måste inkludera en analys av var frivilliga bäst kan utnyttjas inom respektive verksamhet. Det behöver också säkerställas att statens sätt att stödja frivilligverksamheten för totalförsvaret,

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

ekonomiskt och på annat sätt, är effektivt samt i överensstämmelse med väl förankrade behov och med relevanta regelverk.

4.14 Regelverk

I avsnitt 3.2 har MSB kortfattat beskrivit sin syn på det nu gällande regelverket för totalförsvaret. De behov som finns av att i myndigheters instruktioner eller i andra författningar på förordningsnivån närmare utveckla och anpassa myndigheternas uppdrag med avseende på höjd beredskap bör kunna tillgodoses på förhållandevis kort sikt. Att anpassa lagstiftningen är däremot en mer tidskrävande process. Det behöver övervägas i vilken takt och med hur stor bredd som ett lagstiftningsarbete med sikte på totalförsvarets behov behöver bedrivas.

Vissa behov kan betraktas som mer tydliga och tidsmässigt angelägna än andra. Som exempel kan nämnas en översyn av kommunernas och landstingens samlade uppgifter enligt LEH. Detta mot bakgrund av den problembeskrivning som lämnats i avsnitt 4.5. Ett annat tydligt behov gäller frågan om polisens medverkan som stridande enligt den reglering som finns lagen (1943:881) om polisens ställning i krig och den anslutande kungörelsen (1958:262) angående tillämpningen av samma lag. Ransoneringslagen (1978:268) har varit föremål för översyn¹¹, dock utan att översynen lett fram till någon ny lagstiftning. En ny säkerhetsskyddslagstiftning bereds för närvarande i Regeringskansliet och det är angeläget att samtliga aktörer med uppgifter som rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt snarast får möjlighet att börja tillämpa ett mer modernt och heltäckande regelverk på säkerhetsområdet än det nuvarande.

4.15 Avslutande kommentarer

För att planering och förberedelser inom civilt försvar ska bli relevanta behöver arbetet samordnas med det militära försvaret. Totalförsvaret består av en mängd verksamheter med aktörer som alla måste sträva åt samma håll i försvaret av Sverige. MSB och Försvarsmakten har på regeringens uppdrag för den innevarande försvarsbeslutsperioden redovisat en första version av gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Därmed har ett viktigt steg tagits i arbetet med en modern totalförsvarsplanering. Grundsynen kommer emellertid att behöva revideras och vidareutvecklas i takt med att planeringsarbetet fortskrider och nya erfarenheter vinnas.

I grundsynen redovisar MSB och Försvarsmakten ett antal viktiga ingångsvärden för den återupptagna planeringen. Huvuddelen av dessa

¹¹ Slutbetänkandet SOU 2009:69, En ny ransonerings- och prisregleringslag.

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

bedöms vara så grundläggande att de även är relevanta efter 2020. I vissa fall kommer genomförandet att ta flera år och kräva resurstillskott. Som framhållits i avsnitt 4.2 behöver berörda myndigheter, med stöd av MSB, fortsätta ett arbete med utveckling av fler konkreta målbilder för olika förmågor inom civilt försvar på kort och på lång sikt. Arbete med regionala grundsyner kommer också att behöva bedrivas både inom nuvarande och nästa försvarsinriktningsperiod.

Det är viktigt att beredskapsfrågor, med avseende på såväl krisberedskapen i fred som på totalförsvaret, kan bedömas så tidigt som möjligt i olika förändrings- och beslutsprocesser i samhället. För statliga myndigheter framgår det av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Kommittéväsendet är emellertid undantaget från denna reglering. Beredskapsfrågorna rör ofta sektorsövergripande frågor och uppmärksammas sällan när statliga utredningar analyserar frågor som kan få konsekvenser för samhällets säkerhet och beredskap. Regeringen bör överväga att införa ett tillägg i kommittéförordningen (1998:1474) som innebär att kommittéer även ska redovisa hur utredningsförslagen påverkar samhällets krisberedskap och totalförsvaret.

Slutligen vill MSB framhålla vikten av att folkrättens regler beaktas i den fortsatta uppbyggnaden inom totalförsvaret. Som framhålls i den nyssnämnda grundsynen ska också genderperspektivet och barnperspektivet vara en integrerad del i all totalförsvarsplanering.

BILAGA

De bevakningsansvariga myndigheternas bidrag till MSB:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut

Totalt 29 myndigheter har svarat på MSB:s inbjudan att komma in med synpunkter på vilka väsentliga förhållanden som kan behöva uppmärksammas i MSB:s redovisning av sitt uppdrag. I denna bilaga redovisas ett sammanfattande urval av synpunkter som myndigheterna har lämnat. Länsstyrelsernas synpunkter redovisas samlat. Myndigheternas bidrag har på olika sätt påverkat innehållet i de föregående avsnitten av denna rapport.

Energimyndigheten påpekar att verksamheten som rör värme-, gas- samt olje- och drivmedelsförsörjningen bör omfattas av säkerhetsskyddshöjande åtgärder. Vidare behövs tydligare principer för finansiering av investeringar inom civilt försvar. Även frågan om avgiftsfinansiering inom ytterligare områden än dagens (el och tele) lyfts upp. Energimyndigheten menar att det finns oklarheter i exempelvis vem som ställer krav på att verksamheter ska ha

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

en planering för civilt försvar. Myndigheten bedömer att det idag finns en utmaning i att skapa ett effektivt system för planering som också är uppföljningsbart. Energimyndigheten anser att ett väsentligt utvecklingsområde är att tydliggöra ansvarsfördelning inom flera beredskapsområden och att ansvariga myndigheter bör ges de mandat och planeringsverktyg som behövs.

Folkhälsomyndigheten lyfter fram den tekniska infrastrukturens betydelse för bland annat smittskyddsverksamheten. Störningar i elförsörjning, elektroniska kommunikationer, dricksvattenförsörjningen, transporter och IT-säkerhet ger snabbt följeffekter i smittskyddet och i resten av samhället. Behovet av fungerande logistik är också stort för att smittskyddet ska fungera. Här krävs samordning och planering inom ramen för totalförsvaret.

Jordbruksverket påtalar vikten av regeringens nationella säkerhetsstrategi och livsmedelsstrategi i arbetet med civilt försvar. I säkerhetsstrategin betonas till exempel vikten av ett robust sabotageskydd för Sveriges livsmedels- och dricksvattenanläggningar eftersom dessa anläggningar kan vara ett mål för angrepp. Det övergripande målet i regeringens livsmedelsstrategi att sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska och att livsmedelsproduktionen ska öka skulle kunna öka självförsörjningsgraden för Sverige. Jordbruksverket menar också att planeringen inom totalförsvaret också bör innehålla planering för återställning efter ett möjligt angrepp inom till exempel jordbruk och livsmedelsproduktion.

Polismyndigheten framhåller vikten av att samhället har förmåga att agera och hantera säkerhetshot i ett tillräckligt tidigt skede, innan höjd beredskap råder, och där Polisen, tillsammans med andra myndigheter, har en viktig roll. I ett osäkert läge där påverkan sker är det av stor vikt att samordning och informationsdelning fungerar så att händelser inom olika civila verksamheter kan läggas ihop och ett förestående angrepp förhoppningsvis kan avvärjas i ett tidigt skede. Polismyndigheten anser att större tyngd kring denna typ av situationer bör läggas i nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.

Svenska Kraftnät anser att outsourcing av kritiska verksamheter bör minskas och att berörda myndigheter bör ges befogenheter att ställa krav för att säkra elförsörjningen. Myndigheten menar att möjligheterna att säkerställa funktionaliteten så långt det är möjligt inför och vid höjd beredskap kan påverkas av att aktörer inom elförsörjningen överlåter till andra aktörer att utföra verksamheter, såsom reparations- och underhållsarbete, IT-relaterade tjänster och kundsupport. Detta medför ändrade förutsättningar och nya risker, särskilt om aktörerna är verksamma utanför Sverige. Svenska Kraftnät framhåller också att svårigheterna att skydda elsystemet mot fysisk påverkan medför att leverans av el inte alltid kan garanteras. Reservkraft för samhällskritisk verksamhet är därmed väsentlig. Det är viktigt att reservkraft installeras för samhällskritiska verksamheter, att denna reservkraft förvaltas samt att det finns rutiner för bränsleförsörjning och prioritering av reservkraften vid höjd beredskap.

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

Transportstyrelsen ser ett behov av att ytterligare klargöra totalförsvarets målbild och att tydliggöra vilken ledningsstruktur som är den grundläggande för totalförsvaret. I dagsläget är det svårt att överblicka hur totalförsvaret leds. Givet tydliggjord målbild och tydliggjord ledningsstruktur föreslår myndigheten att planeringar och övningar om möjligt genomförs i samma ledningsstruktur som om det vore höjd beredskap. Transportstyrelsen menar att det saknas en målbild för respektive område (sektor) eller vilken samlad förmåga totalförsvaret och Sveriges krisberedskap ska ha år 2020. Ett mål kring hur länge Sverige ska kunna vara självförsörjande vad avser basala behov saknas också. Vidare finns det skäl att utveckla och formalisera samverkansformerna mellan privata företag, frivilligorganisationer och offentliga aktörer. Det saknas tydlighet kring hur den ideella sektorn med alla dess resurser ska tas om hand i totalförsvaret. Transportstyrelsen lyfter även behovet av att på civil sida fördjupa samarbetet med Finland, inte minst inom till exempel transportområdet.

Tullverket påtalar att även den planering som ska genomföras kräver resurser inom myndigheterna vilket är svårt att tillgodose idag. Vissa mindre justeringar som rör regelverket kan också behöva göras för att bättre kunna omhänderta hybridhot. I stort bedöms regelverket vara tillämpligt. Tullverket lyfter frågan om konsekvenser för ledning och prioritering i en situation med hybridkrig, det vill säga när det är oklart om det handlar om ett regelrätt angrepp från en annan stat. Myndigheten ser ett behov av möjligheter för länsstyrelserna att agera mer kraftfullt i fred med stöd av viss beredskapslagstiftning. Även behoven av dessa möjligheter på central nivå påtalas, där MSB:s roll bör utredas och myndigheten kanske ges mer mandat än i dagsläget. Slutligen framhåller Tullverket att vissa civila aktörer bör kunna planera för sina försvarsuppgifter i direkt samverkan med Försvarmakten.

Luftfartsverket framför det angelägna behovet av en långsiktig och stabil finansieringsmodell för myndighetens uppgifter inom totalförsvaret. Luftfartsverket kan som affärsverk, på en konkurrensutsatt marknad, med dagens EU-gemensamma finansieringsmodell, inte finansiera åtgärder för återuppbyggnad inom totalförsvaret.

Post- och telestyrelsen ser behov av en inriktning till bevakningsansvariga myndigheter att de i sitt arbete med civilt försvar ska säkerställa att samhällets viktiga infrastrukturer under höjd beredskap kan fungera oberoende av resurser utanför landets gränser. Vidare behöver finansieringen klaras ut avseende det allmänna planeringsarbete som bedrivs och som kommer att bedrivas. Detsamma gäller för skyddsåtgärder som behöver vidtas i viktiga infrastrukturer som finns i privat ägo. Slutligen menar myndigheten att en förstärkt underrättelseförmåga i relevanta delar ska komma berörda bevakningsansvariga myndigheter till del.

Lantmäteriet lyfter fram behovet av gemensamma och standardiserade produkter som är tillgängliga via säkra informationssystem. Vidare att försörjningen av tryckta kartor säkerställs för bland annat totalförsvaret. Det

Datum
2017-02-28

Diariennr
2016-6701

handlar inte minst om att den myndighetsstyrda produktionen av tryckta kartor i skalorna 1:50 000, 1:100 000 samt 1:250 000 efterhand upphör. Slutligen bör det tas fram tydliga nationella riktlinjer för hantering av olika myndigheters geografiska data.

Försvarets materielverk lyfter fram ett flertal väsentliga utvecklingsområden för det civila försvaret inom uppbyggnaden av en totalförsvarsförmåga. Det gäller bland annat ledningsstödssystem, försörjningstrygghet samt anskaffning av varor och tjänster. Myndigheten pekar bland annat på behovet av myndighetsgemensamma krav på leverantörers förmåga att leverera under störda förhållanden. Vidare skulle gemensamma verksamhetsanalyser kunna leda till ökad grad av samordnad anskaffning av materiel samt bättre samfunktion mellan inblandade parter.

Trafikverket konstaterar bland annat att en konsekvens av de förändringar som skett inom sektorn är att flera samhällsviktiga verksamheter i transportsektorn saknar en ansvarig myndighet. Det rådande ansvarsutövandet har fått till följd att flera samhällsviktiga verksamheter inom transportsektorn faller utanför nuvarande myndigheters ansvarsområde. Som exempel lyfter Trafikverket att det saknas en central statlig myndighet med ansvar för att genom sin verksamhet minska sårbarheten och bidra till förmåga så att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap avseende hamnar, flygplatser, den offentligt upphandlade kollektivtrafiken, vissa resecentrum och terminaler för tåg och vägtrafik samt privata aktörer som opererar i transportsektorn, exempelvis inom sjöfartsnäringen, flygtrafiken tåg och vägtrafik. Flera verksamheter på dessa områden är samhällsviktiga verksamheter. Trafikverket efterlyser också större tydlighet med avseende på den egna myndighetens ansvar för att kunna fullgöra de uppgifter som följer av den återupptagna försvarsplaneringen.

Länsstyrelserna gemensamt

Struktur och styrning av civilt försvar

För att dimensionera totalförsvaret bör regeringen vara tydlig med ambitionsnivå, prioritering, ansvar och mandat för aktörer, privata såväl som offentliga, på central, regional och lokal nivå.

En gemensam planeringsprocess behöver utvecklas vilken inbegriper centrala, regionala och lokala aktörers ansvar och förmåga att hantera samhällsstörningar vid höjd beredskap men också under andra förhållanden.

Folkförankringen har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Det finns därför ett behov av en samlad kommunikation till allmänheten kring totalförsvaret, information om pliktlagar, samhällets roll och eget ansvar vid samhällsstörningar och höjd beredskap.

Samordnad utbildning

Det är viktigt att utbildningen i totalförsvarsfrågor styrs, produceras och

Datum
2017-02-28

Diariernr
2016-6701

kvalitetssäkras centralt. Utbildningen behöver dock anpassas så att ett regionalt och lokalt genomförande är möjligt.

Beredskapslagstiftning

Länsstyrelserna har i ett gemensamt projekt analyserat lagstiftningen kring länsstyrelsernas roll vid höjd beredskap och funnit att det finns ett antal områden inom nämnda lagstiftning som behöver ses över för att svara mot dagens behov.

Kommunikation

Ett för civila och militära aktörer gemensamt, robust, säkert och tillgängligt kommunikationssystem behövs för centrala, regionala och lokala krishanterande aktörer vid planering och ledning vid samhällsstörningar oavsett konfliktnivå. Kommunikationssystemen bör medge säker gruppkommunikation motsvarande informationssäkerhetsklass hemlig.

Länsstyrelsen på Gotland menar att förmågan inom det civila försvaret för Gotlands del bör specificeras i kommande inriktningsbeslut på motsvarande sätt som nu har skett för den militära försvarsförmågan. Gotlands förmåga till självförsörjning och robusthet bör över tiden betonas utifrån ett civilt perspektiv. Specifika krav bör formuleras för försörjning för Gotland.

Länsstyrelsen i Norrbotten påtalar de särskilda förutsättningarna som länet har med arktiskt klimat, långa landgränser och ett glest befolkat län och de utmaningar som detta medför, inte minst i fråga om transporter och försörjning.

Länsstyrelsen i Skåne lyfter fram att det inom ramen för det civila försvaret bör utformas och tillhandahållas lämpliga utbildningar för att Försvarsmakten ska kunna bygga upp den nödvändig kompetens i fråga om krisberedskap, det civila samhällets aktörer och dessas roll i totalförsvaret, samt olika aktörers uppgifter vid höjd beredskap.