



Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut

Uppdaterad redovisning av regeringens
uppdrag den 24 november 2016
(Ju2016/08420/SSK) samt
(Ju2017/02064/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	11
2. Hotens karaktär	15
2.1 En komplex hotbild	15
2.2 Påverkanskampanjer	16
2.3 Hot mot medier	17
2.4 Cyberhot	18
2.5 Sabotage mot skyddsobjekt och annan viktig infrastruktur.....	19
2.6 Avbrott i flöden – försörjningskris	19
2.7 Precisionsvapen och korta förvarningstider.....	20
2.8 Kärnvapen samt B- och C-stridsmedel	20
2.9 Elektromagnetiska hot.....	21
2.10 Terrorism.....	21
3. Tillståndet.....	22
3.1 Totalförsvarskonceptet och samhällets krisberedskap	22
3.2 Regelverk för totalförsvaret.....	24
3.3 Ansvars- och ledningsstrukturer inom krisberedskap och civilt försvar ..	24
3.4 Förmågan i gråzonen.....	25
3.5 Förmågor och resurser från tidigare arbete med civilt försvar	26
3.6 Psykologiskt försvar i hela hotskalan	27
3.7 Samhällets informations- och cybersäkerhet	29
3.8 Den enskilda individens beredskap	31
3.9 Något om pågående utvecklingsarbete	32
3.10 MSB:s operativa uppdrag.....	32
4. Behov och konsekvenser för inriktningen av det civila försvaret	35
4.1 Några övergripande slutsatser	35
4.2 Sammanhängande planering	36
4.3 Tydligare målbilder	37
4.4 Kriterier för avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser.....	38
4.5 Samverkan och ledning	39
4.6 Om kommuner och landsting.....	42
4.7 Utbildning och övning	43
4.8 Att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner	45

4.9 Psykologiskt försvar, inklusive förmåga att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer	47
4.10 Säker elektronisk kommunikation för samhällsviktig verksamhet	49
4.11 Informations- och cybersäkerhet samt utkontraktering av it-tjänster...	50
4.12 Fysiskt skydd för civilbefolkningen – Befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap.....	52
4.13 Vårdlandsstöd	54
4.14 En modern frivilligverksamhet	54
4.15 Regelverk	55
4.16 Avslutande kommentarer.....	55

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 redovisades den 28 februari 2017.

Regeringskansliet (Ju/SSK) har i en remiss från den 19 mars 2018 ombett MSB att senast den 15 september 2018 inkomma med ett uppdaterat underlag.

MSB har med utgångspunkt i redovisningen från den 28 februari 2017 uppdaterat underlaget. Ny text är markerad med fetstil och reviderad text är understruken. Därutöver har en del mindre kompletteringar och justeringar gjorts i texten. I denna komplettering har bilagan till rapporten utelämnats eftersom den inte bearbetats.

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. Den politiska 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 av 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,

Datum 2018-09-11
Diariennr 2018-02791

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. Krigen 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 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.

Samhällets digitalisering skapar många möjligheter men medför också nya sårbarheter. Så väl viktig samhällsfunktionalitet som enskildas dagliga liv är i hög grad beroende av tekniska system, något som gäller alla utvecklade länder. Olika typer av industriella informations- och styrsystem är centrala för exempelvis energi- och vattenförsörjningen, transporter, sjukvård, tillverkningsindustri och livsmedelsframställning. Många av dessa system sträcker sig såväl tekniskt som organisatoriskt över landsgränser, de är uppbyggda av och handhas av personal från olika delar av världen, och utveckling av systemen sker i en mängd olika länder. Systemen är sårbara, exponerade och ses allmänt som en ny arena för att driva internationell konflikt, och har även använts så. Informationssäkerhet, speciellt avseende tillgänglighet och riktighet, är av yttersta vikt gällande dessa system.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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, förfälskning 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, 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. Det nära samarbetet mellan de

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

nordiska länderna på informations- och cybersäkerhetsområdet har få motsvarigheter i resten av världen. 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 aktualiseras än mer.

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 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 framtiden ses som absolut nödvändigt för att möta de fortsatta säkerhetshoten. Tysklands betydelse för Europas framtid blir allt tydligare samtidigt spelar Frankrike en viktig pådrivande roll inom utvecklingen av EU-samarbetet inte minst på euro-samarbetet.

Datum 2018-09-11
Diarienumr 2018-02791

Säkerhetsfrågorna har varit och kommer fortsatt att vara högt på EU:s agenda i spåren av flyktingsituationen och de många terroråderna. 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 informations- och 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 alltså 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 (IPCR) aktiverades för första gången fullt ut i samband med flyktingsituationen. IPCR möjliggör ett effektivt politiskt beslutsfattande i Europeiska unionens råd i samband med omfattande och sektorsövergripande kriser.

Datum 2018-09-11
Diariernr 2018-02791

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. civilskyddspoolen är ett exempel på den förutsägbarhet som eftersträvas. Genom civilskyddspoolen tillhandahåller medlemsstaterna på frivillig basis en förutbestämmd uppsättning experter och andra förmågor för specifika scenarier. Det operativa centrumet inom kommissionen, ERCC (European Emergency Response Coordination Center) stödjer med samordning och analys. Som ett resultat av de omfattande skogsbränder som drabbade södra Europa 2017 inrättas även en europeisk beredskapsresurs kallad rescEU. RescEU ska användas i situationer där existerande resurser på nationell nivå eller resurser i civilskyddspoolen inte räcker till. RescEU föreslås bl.a. omfatta skogsbrandflyg och andra specialiserade resurser som kan komma att krävas vid extraordinära händelser. Under sommaren 2018 har Sverige tagit emot det största samlade stödet med brandbekämpningsresurser inom EU någonsin. Genom samordning på flera nivåer har resurserna kunnat komma till nytta snabbt för att stödja lokal räddningstjänst i bekämpningen av skogsbränderna. Totalt har Sverige accepterat erbjudanden om internationellt stöd i form av ett 30-tal flyg och helikoptrar, ett 80-tal markfordon och totalt nästan 450 personer från EU och genom det nordiska räddningstjänstsamarbetet Nordred.

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. Påtryckningarna från USA om att medlemmarna ska ta sitt ansvar och avsätta större ekonomiska resurser för sitt försvar fortsätter och blir tydligare.

Sveriges partnerskapssamarbete 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

Datum
2018-09-11

Diariernr
2018-02791

Sverige. Kunskapen om och förståelsen för det civila krisberedskapssamarbetet 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 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. Under våren 2018 har Sverige också undertecknat en trilateral avsiktsförklaring om fördjupat samarbete mellan Sverige, Finland och USA. 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.

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.

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

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 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.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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 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

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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.

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 säkerhetspolitiska 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 påverkansaktiviteter 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

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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 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

Med begreppet påverkanskampanj avser MSB från främmande makt koordinerad verksamhet som innefattar vilseledande eller oriktig information eller annat för ändamålet särskilt anpassat agerande. Verksamheten syftar till att påverka politiska beslut, opinioner hos hela eller delar av den svenska befolkningen eller beslut eller opinioner i ett annat land. De åtgärder och aktiviteter som bedrivs inom ramen för en påverkanskampanj utgör påverkansaktiviteter vilka kan vara såväl öppna som dolda och behöver inte alltid vara olagliga. Påverkanskampanjer riktade mot Sverige utgör sammantaget ett hot mot vårt nationella suveräna beslutsfattande och ytterst mot vår demokrati.

MSB konstaterar att en påverkanskampanj från främmande makt kan slå mot en stor bredd av det svenska samhället. Ett stort antal samhällsaktörer kan därmed utsättas för olika typer av påverkansaktiviteter. Påverkanskampanjer anpassas efter det landets nationella särart och utnyttjar dess specifika sårbarheter, vilket innebär att tillvägagångssätt endast till del kan kartläggas genom att följa utvecklingen i andra länder. Detta medför också att tillvägagångssätt för att möta påverkanskampanjer mot Sverige måste utvecklas utifrån vår specifika nationella kontext.

Påverkansaktiviteter som syftar till kognitiv påverkan det vill säga informationspåverkan används idag framgångsrikt av främmande makt både enskilt och som en delkomponent med syfte att förstärka effekten av andra aktiviteter. Kognitiv påverkan sker ofta inom ett område med kopplingar till tryck-, yttrande- och åsiktsfrihet. Tillvägagångssättet i sig riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för oberoende medier och offentliga aktörer och utmanar offentliga aktörer i deras arbete med att möta denna utveckling. MSB bedömer att olika former av kognitiv påverkan utgör en växande utmaning, såväl nationellt som internationellt.

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

Även förmågan att anpassa sina aktiviteter efter mållandets nationella särart och utnyttja dess specifika sårbarheter förstärker effekten av främmande makts påverkansaktiviteter. Påverkansaktiviteter 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 påverkansaktiviteter, 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.

2.3 Hot mot medier

Genom mediebranschen 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 krig. Public service-bolagen har en särskilt viktig roll i dessa sammanhang. Fungerande, oberoende medier bidrar till Sveriges krishanteringsförmåga och psykologiska försvar. Avbrott, störningar eller manipulation och påverkan mot medieproduktion och mediedistribution riskerar att underminera förutsättningarna för allmänheten och beslutfattare att skapa sig en korrekt bild av omvärldsläget och därmed deras förmåga att fatta informerade beslut samt att hantera en kris.

Beskrivningen i avsnitt 2.2 av påverkanskampanjer visar att medier kan utnyttjas inom ramen för sådana kampanjer. 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 och manipulation.

En särskild problematik för mediebranschens förmåga att producera och distribuera nyheter är hot och trakasserier riktade mot journalister och andra verksamma inom branschen med utebliven bevakning av vissa frågor och självensur som möjlig konsekvens. En annan är fysiska sabotage mot viktiga delar av mediernas infrastrukturer görs som riskerar att göra mediernas utsändningar otillgängliga. (Vilket inträffade vid sabotaget mot Häglaredsmasten 2016).

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

Medierna, och deras konsumenter, förlitar sig i stor utsträckning på olika digitala plattformar för distribution och konsumtion av medialt innehåll. Detta ökar konsekvenserna av it-angrepp genom vilka konton, sändningar och webbsidor kan kapas, information och budskap kan förvanskas och utsändning av nyheter störas. (Ett exempel är överbelastningsattackerna mot svenska nyhetssajter 2016).

It-angrepp i form av intrång, kapningar, sabotage samt andra påverkansmedel mot medier befaras växa som fenomen. Sammantaget kan dessa olika angreppssätt ses som medel för att skapa oro, undergräva förtroende och direkt eller indirekt skada mediernas förmåga att bidra i samhällets krishanteringskapacitet.

2.4 Cyberhot

Eftersom samhällets funktionalitet idag är beroende av fungerande it-system och it-tjänster har även samhällskonsekvenserna av angrepp riktade mot dessa system och tjänster ökat. Cyberattacker där en antagonist kan utnyttja olika sårbarheter och säkerhetsbrister är ett effektivt verktyg för att orsaka störningar i, eller lamslå, central funktionalitet i samhället, såsom betalningssystem, vatten- eller elförsörjning. Manipulation av uppgifter hos sjukvård, i offentlig förvaltning eller hos finansiella tjänster kan skapa stora samhällsstörningar. Hotet förstärks ytterligare mot bakgrund av att kritisk infrastruktur och samhällsviktiga funktioner använder industriella informations- och styrsystem för vilka de finns stora säkerhetsutmaningar.

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 stor 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 informations-inhämtning 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. Även otillbörlig förändring av lagrad data kan negativt påverka direkt och indirekt berörd verksamhet.

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 inklusive kunskapsbrister. 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, beställning och uppföljning 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. Även om det svenska elsystemet är robust är det samtidigt svårt att skydda mot fysisk åverkan och it-angrepp.

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 varuflöden 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 eller omsättningslager.

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 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 Elektromagnetiska hot

Samhällets växande beroende av elektroniska kommunikations-, kontroll-, övervaknings- och säkerhetssystem har ökat sårbarheten för elektromagnetiska hot (EM-hot). Industriella informations- och styrsystem sköter elproduktion, vattenförsörjning, avloppshantering och trafiksignaler som reglerar väg- och spårtrafik. Även samhällets kommunikationssystem såsom radio, TV och internet är beroende av elektronisk apparatur. Dessa kan utsättas för angrepp med olika typer av antagonistiska EM-hot som exempelvis kraftiga störsändare eller vapen som avger elektromagnetiska pulser. Kunskapen om dessa möjligheter sprids samtidigt som man kan konstatera att det inte krävs några exotiska, svårhanterliga material eller industriell kapacitet för att konstruera utrustning som kan åsamka stora störningar i informationssystem som innehåller och styrs av elektronik eller är beroende av trådlös kommunikation.

Gemensamt för alla avsiktliga EM-hot är att de bör ses som en del i ett större sammanhang. En terrororganisation kan använda sig av störning för att försvåra ingripande från blåljusmyndigheterna. Under en militär operation eller i en gråzon innan öppen militär konflikt kan störsändare och mikrovågsvapen användas för att försvåra informationsspridning och försämra samhällets krisberedskap samt indirekt i befolkningen sprida osäkerhet och misstro mot myndigheternas förmåga.

2.10 Terrorism

Under senare år har ett flertal allvarliga terrorhandlingar genomförts i flera länder. Även i Sverige är terroristhotet närvarande. Attentatet den 7 april 2017 på Drottninggatan i Stockholm påverkade många människor och skapade stort mänskligt lidande och oro. Säkerhetspolisen talar om ett nytt normalläge. På några år har antalet individer i de våldsbejakande extremistiska miljöerna ökat från hundratals till tusentals. I sin Årsbok för 2017 bedömer Säkerhetspolisen hotet störst från de våldsbejakande islamistiska extremisterna, men påtalar också att antalet aktiviteter i vit makt-miljön varit påfallande många.

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 totalförsvarsplanering.

3.1 Totalförsvarskonceptet och samhällets krisberedskap

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar 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 träda 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. Samhällets krisberedskap har dessutom prövats skarpt i många situationer

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

under åren, bland de senaste årens exempel är de omfattande skogsbränderna sommaren 2018, terrorattentatet i Stockholm i april 2017 och det stora antalet flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015. 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.

Återuppbyggnaden av det civila försvaret är en omfattande uppgift som omfattar alla i samhället. Så långt det är möjligt ska arbetet bygga på de strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Utgångspunkten är att förmågan att hantera fredstida kriser ska ge grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Krisberedskapen är dock inte dimensionerad för att möta omfattande och långvariga antagonistiska handlingar och samhället saknar därför i viss utsträckning strukturer och förmågor för detta.

Sveriges förmåga har stärkts som en följd av de senaste årens genomförda åtgärder. Framförallt har de bevakningsansvariga myndigheterna ökat sin kunskap om civilt försvar och påbörjat insatser för att stärka sin förmåga. MSB konstaterar att åtgärder vidtas i enlighet med regeringens intentioner och bedömer att beredskapen inom de statliga myndigheterna har utvecklats i rätt riktning men att det fortfarande återstår mycket arbete.

MSB:s bild är att de flesta kommuner och landsting endast i viss utsträckning påbörjat planeringen för civilt försvar. Ett antal länsstyrelser har genomfört grundläggande utbildning för kommuner gällande bland annat säkerhetspolitik, Försvarsmaktens roll och uppgifter och civilt försvar. Kommuner och landsting fick under 2017 även särskilda medel för att stärka arbetet med civilt försvar. Medlen har används till att öka kunskapen om totalförsvaret och kommuners och landstings roller i detta samt till ett stärkt säkerhetsskydd och till deltagande i övningsverksamhet.

För att ge kraft och en inriktning för kommuners och landstings arbete med civilt försvar har MSB tagit fram en målbild för kommunernas och landstingens beredskapsförberedelser för perioden 2018 till 2020. Fokus ligger på stärkt säkerhetsskydd, kompetenshöjning gällande totalförsvaret samt planer för den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Samtidigt stärker MSB stödet inom dessa områden och bidrar genom ekonomiska medel till länsstyrelserna att göra detsamma.

Näringslivet har en viktig roll i det civila försvaret eftersom privata aktörer ofta svarar för samhällsviktig verksamhet. Medvetenheten kring totalförsvaret ökar hos vissa privata aktörer men MSB konstaterar att det fortfarande finns ett stort behov av att myndigheter, landsting och kommuner inkluderar näringslivet i större utsträckning i sin fortsatta planering. Även frivilligorganisationerna behöver i större utsträckning involveras. De har en central roll för att förstärka kapaciteten och kompetensen inom viktiga områden. MSB har tillsammans med frivilligorganisationerna och

Försvarsmakten tagit ett flertal initiativ för att inkludera frivilligorganisationerna mer och stärka deras förmåga.

3.2 Regelverk för totalförsvaret

Stora delar av det regelverk som låg till grund för äldre totalförsvarsplanering 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 totalförsvarsplikt, förfogandelagen (1978:262) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförsvarsplaneringen. 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 totalförsvarsplaneringen. I vissa delar 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 Ansvars- och ledningsstrukturer inom krisberedskap och civilt försvar

En grundförutsättning för arbetet med att förebygga och hantera hot och risker inom hela hotskalan är att det är tydligt vem som har ansvar för olika uppgifter, att ansvaret täcker samhällets olika delar och att aktörerna känner till sitt eget och andras ansvar. Ansvaret behöver vara tydligt både vad gäller planeringen i det förebyggande och förberedande arbetet och i hanteringen av händelser i hela hotskalan.

Tydligheten i ansvars- och ledningsstrukturerna för krisberedskapen och civilt försvar behöver utvecklas. De statliga myndigheternas beredskapsuppgifter är idag olika reglerade, vilket har medfört att det finns luckor inom och mellan ansvarsområden hos de centrala aktörerna och att det saknas en heltäckande bild av hur beredskapen ser ut. Ett annat exempel är att det funnits en osäkerhet bland vissa aktörer avseende MSB:s operativa uppdrag och mandat.

MSB reviderade instruktion som regeringen beslutade om i augusti 2018 beskriver på ett tydligt sätt MSB:s ansvar att utveckla, stödja samt utvärdera arbetet med civilt försvar.

3.4 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?

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

MSB:s roll att verka för samordning kommer att ses över i den av regeringen nyligen beslutade utredningen om ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret.¹ Även den av regeringen beslutade utvärderingen av de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna 2018 kan förväntas peka på behov av att vidareutveckla operativ samverkan och ledning på nationell nivå.² Räddningstjänstutredningen har nyligen lämnat förslag som bland annat rör MSB:s operativa roll vid ledning av mycket omfattande räddningstjänstinsatser.³

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. I arbetet med att identifiera informationspåverkan ser MSB ett ökande behov av samverkan, bl.a. med försvarsunderrättelsemyndigheterna. För att myndigheten ska kunna uppnå en god förmåga att identifiera påverkanskampanjer och informationspåverkan riktad mot Sverige har MSB till regeringen lyft ett behov av att myndigheten bör få möjlighet att närmare kunna inrikta signalspaning.⁴

3.5 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 att befintlig bebyggelse rivits eller omvandlats, och i samband med att andra

¹ Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, Kommittédirektiv, 2018:79.

² Utvärdering av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018, Kommittédirektiv, 2018:81

³ En effektivare kommunal räddningstjänst, SOU 2018:54.

⁴ MSB, Budgetunderlag 2019-2021, 2018-02-23, dnr 2018-01853

Datum
2018-09-11

Diariernr
2018-02791

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 civilförsvaret) 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. 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 krigsbranddammarna 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. I sammanhanget är det värt att notera att det inom krisberedskapen utvecklats olika typer av förstärkningsresurser hos myndigheter, ofta med finansiering av det krisberedskapsanslag som MSB hanterar. MSB förfogar också såsom ovan beskrivet olika typer av förstärkningsresurser som kan användas inom ett modernt civilt försvar.

3.6 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

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

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. Genom bland annat utbildning, studier och forskning tar MSB fram och förmedlar kunskap till berörda aktörer. MSB utvecklar internationella och bilaterala samarbeten och har bland annat personal sekonderad till Nato StratCom COE (Nato Strategic Communications Centre of Excellence). MSB bidrar också till samhällets samlade förmåga genom myndighetens operativa verksamhet. För att kunna identifiera påverkansaktiviteter behöver dessa kunna särskiljas från en normalbild. MSB:s stående operativa verksamhet syftar till att identifiera och verifiera kriser, bedöma konsekvenserna av det som sker samt ta fram samlade dagliga lägesbilder. MSB identifierar och verifierar dagligen störningar i samhället och värderar löpande huruvida någon händelse tillhör normalbilden eller inte. I detta sker samverkan med berörda myndigheter såsom Försvarsmakten/ Must, Försvarets radioanstalt, Säkerhetspolisen och Polisens nationella operativa avdelning. Inför valet i september 2018 har MSB arbetat med att öka medvetenhet hos allmänhet, media och beslutsfattare och skapa väl fungerande samverkan mellan aktörer inom valadministrationen och de myndigheter som skyddar valet.

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.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens motståndskraft och förmåga att hantera fredstida kriser och situationer under höjd beredskap är avgörande för att skapa ett totalförsvaret. Under våren 2018 har MSB distribuerat en tryckt broschyr för att nå drygt 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Broschyren syftar till att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap och är därmed en del i det psykologiska försvaret.

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

1. information om säkerhetspolitik, totalförsvar och krisberedskap,
2. stöd till mediernas beredskap;
3. utveckling av kriskommunikationsförmåga, samt
4. utveckling av förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer och 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 medför stora och svåröverblickbara beroenden. Det systematiska arbetet med informations- och cybersäkerhet i samhället är samtidigt i stora delar behäftat med brister, trots att de påtalats vid upprepade tillfällen under flera år. Konsekvenserna av dessa brister förstärks av att all samhällsviktig verksamhet är beroende av it-baserade system. En verksamhet kan inte heller bedriva ett ändamålsenligt säkerhetsskyddsarbete för sin mest skyddsvärda information i en miljö där övrig information har ett bristfälligt skydd utifrån identifierade risker. Det innebär att arbetet med informations- och cybersäkerhet behöver ses som en helhet och vara en uppgift för alla samhällets aktörer och gälla all information, inte bara utgå från den mest skyddsvärda.

MSB bedömer i den Nationella risk- och förmågebedömningen för 2018 att, som utvecklas nedanstående, för få aktörer bedriver systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete. Vad gäller den offentliga sektorn har MSB genomfört kartläggningar av både statliga myndigheters, kommuners, länsstyrelser och landstings systematiska informationssäkerhetsarbete. För statliga myndigheter redovisades (2015) 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. Inom länsstyrelserna konstaterades (2017) en

Datum 2018-09-11
Diariennr 2018-02791

omfattande kompetensbrist på området. I flera landsting (kartläggning 2018) saknas bl.a. stödet från ledningen med att arbeta systemiskt med informations säkerhet. På regeringens uppdrag sammanställer MSB för tillfället i samverkan med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten en sammanvägd rapport utifrån de bevakningsansvariga myndigheternas analys och bedömning av informations säkerheten i deras verksamhet.

Riksrevisionen har också genomfört upprepade granskningar av informations säkerheten 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.

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 kalenderåret 2017 in knappt 300 incidenter som allvarligt kunde påverka säkerheten. Incidenter av olika skäl tycks inte rapporteras trots rapporteringsskyldighet. MSB arbetar aktivt med att öka rapporteringsgraden, bland annat genom att återföra kunskap om inträffade incidenter till rapporteringsskyldiga myndigheter samt erbjuda stöd för systematiskt informations säkerhetsarbete. Dessutom pågår utveckling av förbättrade incidentrapporteringssystem. Genom den nya reglering som föranleds av implementeringen av EU-direktivet om nät- och informations säkerhet (NIS-direktivet) i Sverige 2018 kommer även leverantörer av samhällsviktiga och digitala tjänster att rapportera incidenter till MSB, detta kommer att bidra till en förbättrad lägesbild på området. Även med en förbättrad lägesbild finns det ett behov att utveckla förmågan att upptäcka angrepp mot it-system hos samhällsviktig verksamhet för att snabbt kunna vidta åtgärder och begränsa attacken. Etablering av sensorssystem för offentlig verksamhet samt andra samhällsviktiga aktörer skulle öka denna förmåga. Ett sensorsystem skulle även bidra till en förbättrad lägesbild rörande samhällets informations säkerhet.

Det saknas en nationellt sammanhållen styrning av informations- och cybersäkerhetsarbetet. Istället är kraven på informations säkerhet 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 informations säkerhetsarbetet ska bedrivas samt rapportera inträffade it-incidenter som allvarligt kan påverka säkerheten. Kommunerna och den privata sektorn är inte föremål för några heltäckande krav idag. Implementeringen av NIS-direktivet i Sverige kommer att förbättra bilden genom att införa både krav på säkerhetsåtgärder, it-incidentrapportering och tillsyn men detta gäller endast för vissa utpekade aktörsgrupper inom sex samhällssektorer samt för digitala tjänster. NIS-regleringen utgör en användbar plattform för stöd och styrning av informations- och cybersäkerhetsområdet men når i sin nuvarande form långt ifrån samtliga av

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

de samhällsviktiga aktörerna. Regeringen har uppdragit Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att ta fram en samlad handlingsplan för dessa myndigheters arbete utifrån målen i Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213). MSB ska vara sammanhållande för arbetet. Handlingsplanen ska omfatta åren 2019–2022. Av handlingsplanen ska framgå planerade åtgärder som myndigheterna enskilt eller i samverkan med andra aktörer avser att vidta för att höja informations- och cybersäkerheten i samhället. Myndigheterna har särskilt utpekade uppgifter på området och en etablerad samverkansform inom ramen för samverkansgruppen för informationssäkerhet (SAMFI). En fördjupad samverkan mellan dessa myndigheter kommer att stärka den nationella styrningen av informations- och cybersäkerhetsarbetet i samhället samt bidra till förmågan att skydda oss mot cyberattacker och andra allvarliga it-incidenter.

En ny säkerhetsskyddslag träder ikraft den 1 april 2019. Här ökar fokus på informationssäkerhet jämfört med i säkerhetsskyddslagen från 1996. Reglerna syftar inte till att säkerställa informations- och cybersäkerhet i samhället generellt, utan endast med avseende på uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

3.8 Den enskilda individens beredskap

Utgångspunkten för krisberedskapen och civilt försvar är att hela samhället gemensamt och inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar beredskapen. I detta ligger också att enskilda människor utifrån sina egna förutsättningar tar ansvar för sin säkerhet.

MSB:s bedömning är att riskmedvetenheten generellt i landet inte är tillräckligt hög, vilket medför att många personer låter bli att vidta åtgärder för att skapa en hemberedskap och förbereda sig inför en kris. Detta är en särskild utmaning för den fortsatta totalförsvarsplaneringen. MSB bedömer också att många offentliga aktörer, särskilt kommuner, har bristande kompetens och resurser för att bedriva och utveckla en förebyggande kommunikation med enskilda. MSB anser att de offentliga aktörerna behöver utveckla arbetet med risk- och krisinformation till allmänheten. Som stöd till aktörerna avser MSB att stärka och vidareutveckla stödet för arbetet med att öka kunskapen hos befolkningen kring förberedelser inför kriser och höjd beredskap.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens motståndskraft och förmåga att hantera fredstida kriser och situationer under höjd beredskap är avgörande för att

skapa ett totalförsvar. MSB bedömer därför att det behöver genomföras kommunikationssatsningar för att öka försvarsviljan och skapa folkförankring kring vår gemensamma säkerhet. Under våren 2018 har MSB distribuerat en tryckt broschyr för att nå drygt 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Broschyren syftar till att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap. MSB kommer även fortsätta utveckla kampanjen Krisberedskapsveckan som syftar till att öka kunskapen om hur människor påverkas av och kan förbereda sig för kriser och höjd beredskap (ytterst krig) och involvera flera aktörer för att kampanjen ska involvera hela samhället.⁵

3.9 Något om pågående utvecklingsarbete

(Texten i detta avsnitt har till stor del formulerats om och finns som del i andra avsnitt i rapporten. I vissa delar har texten helt utgått.)

3.10 MSB:s operativa uppdrag

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 förmågan att hantera samhällsstörningar i hela hotskalan.

MSB:s operativa roll är i grunden densamma i hela hotskalan. Myndighetens operativa uppgifter enligt § 7 i instruktionen gäller vid olyckor, kriser och vid höjd beredskap. Detta har nyligen (augusti 2018) tydliggjorts av regeringen genom ändringar i MSB:s instruktion. MSB har krigsplacerat sin personal vid myndigheten och utvecklar för närvarande myndighetens krigsorganisation.

Till grund för MSB:s agerande vid samhällsstörningar 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 aktörer som kan bistå med informationen.

Kopplat till det operativa analysarbetet har MSB också mer specifikt i uppdrag 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.

⁵ MSB 2018. Nationell risk- och förmågebedömning 2018.

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.

I samband med samhällsstörningar ska MSB stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder. Genom MSB:s lägesrapportering och de samlade nationella lägesbilderna får regeringen, Regeringskansliet och andra berörda aktörer en helhetsbild som underlag för beslut om åtgärder. MSB spelar därtill en nyckelroll vad gäller samverkan och ledning på central myndighetsnivå. 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. MSB driver den aktörsgemensamma hanteringen genom att se till att de åtgärder som ansvariga centrala myndigheter och länsstyrelser vidtar är samordnade, att tillgängliga resurser användas effektivt utifrån ett helhetsperspektiv och att det finns en samlad kriskommunikation mellan myndigheter och allmänheten. Om det behövs, (vilket var fallet i arbetet med skogsbrandsbekämpning under sommaren 2018) tar MSB fram förslag till inriktning och prioriteringar vad gäller användningen av tillgängliga resurser i samhällets samlade krishantering.

Genom åren har MSB utvecklat myndighetens operativa verksamhet med arbetssätt, metoder och verktyg för att mer systematiskt och proaktivt kunna driva den aktörsgemensamma hanteringen. De lärdomar som gjorts under de senaste årens händelser har bidragit till att utveckla verksamheten. Erfarenheterna av det operativa arbetet i samband med sommarens skogsbränder kommer att vara ett viktigt ingångsvärde i den fortsatta utvecklingen inklusive arbetet med att utveckla MSB:s organisation för operativt arbete inom ramen för myndighetens krisorganisation. De centrala myndigheterna och länsstyrelsernas förmåga att agera aktörsgemensamt på central nivå enligt den inriktning som MSB förmedlar har också stärkts genom utbildning, övning och erfarenheterna av att arbeta tillsammans vid ett flertal händelser under senare år. MSB:s arbetssätt och verktyg inkluderar bland annat samverkanskonferenser och den myndighetsgemensamma webbplatsen Krisinformation.se. Denna webbplats drivs av MSB och förmedlar information från myndigheter och andra ansvariga till allmänheten före, under och efter en stor händelse eller kris.

Datum	Diariennr
2018-09-11	2018-02791

Vid samhällsstörningar ska MSB också lämna stöd till kommuner och myndigheter med olika typer av kompetens och materiel. För detta ändamål har MSB en bred uppsättning av olika nationella förstärkningsresurser.⁶ Dygnet runt sker omvärldsbevakning och MSB upprätthåller beredskap för att kunna hantera förfrågningar om stöd och aktivera förstärkningsresurser. Som regel genomför MSB omkring 40 nationella insatser per år. Insatser mot farliga ämnen är den vanligaste typen. MSB och tidigare Räddningsverket har också över trettio års erfarenhet av internationella insatser inom bistånd och civil konflikthantering. MSB genomför som regel mellan 100 och 200 insatser per år i olika länder och har som regel ca 100 personer utsända vid varje givet tillfälle. Insatsverksamheten såväl nationellt som internationellt baseras till stor del på den kompetens som MSB har tillgång till genom myndighetens resursbas och den materiel som finns i myndighetens lager i Kristinehamn. I MSB:s resursbas finns omkring 1300 individer registrerade med kompetens inom olika områden.

Lagerverksamheten i Kristinehamn kommer att utökas då MSB nyligen fått uppdrag att hantera EU:s lager för civil krishantering. Det innebär att MSB får uppdraget att lagerhålla, köpa in och transportera materiel som används i EU:s civila insatser. Flera av de nationella förstärkningsresurserna bygger också enligt avtal på en beredskap hos kommuner i olika delar av landet, inklusive materiel som förvaras hos dessa kommuner och tillgång till personal. MSB strävar efter att så långt som möjligt integrera nationellt och internationellt insatsarbete och ta vara på synergieffekter mellan dessa verksamheter. Den kompetens och den materiel som MSB har tillgång till genom den internationella biståndsfinansierade insatsverksamheten kan också till del användas nationellt. Bland annat har kompetens inom logistik, tältresurser och basläger använts i stöd till andra nationella aktörer vid flyktingsituationen 2015 och vid skogsbränderna 2018. Inom ramen för den återupptagna totalförsvarsplaneringen ser MSB över hur dessa resurser kan anpassas för användning vid höjd beredskap bland annat för att stärka befolkningsskyddet.

MSB:s operativa roll har påverkan på många andra aktörer och är därför viktig att beskriva som underlag för kommande utvecklingsarbete.

⁶ MSB har förstärkningsresurser för: Skogbrand, Översvämning, Oljeutsläpp, CBRN, Sök och räddning, Samverkan och ledning, Vårdlandsstöd, Ambulansflyg och för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands.

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. **MSB gör ingen annan bedömning i det uppdaterade underlaget som nu lämnas gällande nedanstående punkter.**

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. 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

Datum
2018-09-11

Diarienumr
2018-02791

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 Sammanhängande planering

Den gemensamma planeringen för krisberedskap har främst bedrivits på en övergripande nivå. Den återupptagna planeringen för civilt försvar kräver förutom en övergripande planering även en mer detaljerad sådan. Förutom att planeringen behöver bli mer detaljerad så behöver även styrningen tydliggöras och konkretiseras så att samtliga aktörer planerar utifrån samma utgångspunkter. Inom ramen för regeringsuppdraget⁷ om dimensionerande utgångspunkter arbetar MSB och Försvarmakten med att ta fram beredskapsinriktning så att bevakningsansvariga myndigheter ska utgå från samma planeringsförutsättningar. MSB avser att, tillsammans med Försvarmakten och andra aktörer, fortsätta utveckla, driva och konkretisera den sammanhängande planeringen för civilt försvar.

MSB avser att tillsammans med Försvarmakten och berörda aktörer utveckla strukturerna för den gemensamma beredskapsplaneringen. I ett första steg har MSB tillsammans med Försvarmakten identifierat sju prioriterade områden med syfte att driva utvecklingen med beredskapsplanering. Dessa är indelade efter de sju prioriterade områdena⁸ som bedömdes som prioriterade i den nationella risk- och förmågebedömningen 2017.

MSB fortsätter att samordna och driva beredskapsplaneringen samt utveckla en process för den gemensamma beredskapsplaneringen som beskriver hur den gemensamma planeringen ska genomföras och vilka delar som den består av. Planeringen behöver genomföras utifrån en gemensam helhetssyn som möjliggör ett förebyggande

⁷ MSB: regleringsbrev för 2018, uppdrag 6.

⁸ Energiförsörjning, livsmedel (inkl. dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet.

Datum 2018-09-11
Diarienumr 2018-02791

och förberedande arbete hos alla berörda aktörer. Inom ramen för regeringsuppdraget⁹ om dimensionerande utgångspunkter arbetar MSB och Försvarsmakten med att ta fram beredskapsinriktning så att bevakningsansvariga myndigheter ska utgå från samma planeringsförutsättningar. MSB ser också över hur MSB:s föreskriftsrätt¹⁰ kan omsätta denna beredskapsinriktning. Samtidigt som processen utvecklas behöver berörda aktörer fortsatt prioritera sin egen och den gemensamma beredskapsplaneringen.

För de flesta aktörer har den återupptagna planeringen för höjd beredskap inneburit att starta ett arbete som inte genomförts på många år. Det innebär att det hos aktörerna finns ett stort behov av stöd som tydliggör vad som ingår i planeringen och hur planeringen ska genomföras. Detta ställer stora krav på att MSB och andra bevakningsansvariga myndigheterna kan erbjuda ett gediget stöd som är relevant, lättanvänt och anpassat efter de olika målgruppernas behov.

Olika former av stöd till det beredskapshöjande arbetet behöver fortsatt utvecklas, exempelvis genom utbildning och övning, vägledningar, föreskrifter, allmänna råd och metodstöd för bland annat krigsorganisation och krigsplacering, kontinuitetshantering samt stöd avseende upphandlingar och avtal till samhällsviktig verksamhet.

4.3 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 totalförsvaret¹¹. 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. Arbeta med utveckling av fler konkreta målbilder för olika förmågor

⁹ MSB: regleringsbrev för 2018, uppdrag 6.

¹⁰ Enligt 21 § pkt 3 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹¹ Rapport 2016-06-10, MSB 2016-25, Sverige kommer att möta utmaningarna.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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.

4.4 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.

4.5 Samverkan och ledning

4.5.1 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.¹² 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.

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.¹³

På nationell nivå utövas det geografiska områdesansvaret av regeringen med stöd av Regeringskansliet och de centrala myndigheterna. MSB spelar såsom ovan beskrivet en nyckelroll vad gäller samverkan och ledning på central myndighetsnivå. Även den samlade förmågan till samverkan och ledning på central nivå behöver stärkas och fortsätta att utvecklas.

MSB har i bred samverkan med andra samhällsaktörer utvecklat gemensamma grunder för samverkan och ledning¹⁴ 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.

Både vid planering och vid hantering av händelser förutsätter samverkan och ledning att det finns en förmåga att dela information på distans. Informationsdelningen behöver kunna ske med stöd av skyddade och robusta

¹² Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, 2016-03-31, (Ju2015/1400/SSK), MSB dnr. 2015-954

¹³ Ibid.

¹⁴ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB780 – december 2014)

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

stödsystem. Ur ett totalförsvarsperspektiv är det nödvändigt att arbetet med ta fram och implementera sådana system ha hög prioritet.

Arbetet med ta fram och ta i bruk sådana system för säker och robust informationsdelning mellan olika civila och mellan civila och militära aktörer 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.

4.5.2 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 Försvarsmakten 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 lösas.¹⁵ 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. Regeringen har nyligen beslutat om direktiv för en utrednings som bland annat kommer att belysa dessa frågor¹⁶. 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 totalförsvars-planering på regional nivå. Det är samtidigt försvårande för den regionala planeringen att det råder olika

¹⁵ 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.

¹⁶ Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, Kommittédirektiv, 2018:79

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

regionala indelningar mellan till exempel Polisen, Försvarmakten, 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 Försvarmakten har tagit fram en gemensam grundsyn. Totalförvarsplaneringen 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 Försvarmakten 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).¹⁷ 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 Försvarmakten.

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. **MSB uppfattar det som att uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå gäller i såväl planerings- och förberedelseskedet som i ett skarpt operativt läge. Genom myndighetens operativa roll att driva den aktörsgemensamma hanteringen och verka för en samlad hantering på central nivå kommer MSB att utgöra en naturlig företrädare för det civila försvaret i den civil-militära samverkan på central myndighetsnivå.**

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.

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.

¹⁷ Rapportering 2014-05-27 av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), MSB dnr 2013-2330.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

4.6 Om kommuner och landsting

Verksamheterna inom kommuner och landsting är av grundläggande betydelse för förmågorna inom civilt försvar. Grunden är verksamhetsansvaret, det vill säga att verksamheten så långs som möjligt ska upprätthållas i hela hotskalan. Under krigsfara och krig kommer räddningstjänst och befolkningsskydd i kommunerna att få ökad betydelse och omfattning samt för landstingen blir fokus mer på hantering av hälso- och sjukvård inklusive särskilda vårdprinciper under krig.

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.

Utöver vad som anges i LEH har kommuner även ansvar inom skydd mot olyckor. Detta ansvar specificeras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) med tillhörande förordning. Här anges även kommuners ansvar när det gäller räddningstjänst under höjd beredskap. I detta ingår bland annat ett ansvar för att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig. Vidare anges i LSO att kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap även ska ansvara för utmärkning och röjning av farliga områden, indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Enligt LSO ska personal inom kommunens organisation för räddningstjänst även delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

Det ska framhållas att kommuner i mycket liten utsträckning har påbörjat förberedelser för arbete med räddningstjänst under höjd beredskap.

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. I och med den nya överenskommelsen med Sveriges kommuner och landsting har det blivit tydligare 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 befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap preciseras, tillsammans med ett långsiktigt hållbart ersättningsystem. 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

4.7 Utbildning och övning

4.7.1 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 förse 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,
- informations- och cybersäkerhet, 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. För att så ska kunna ske behöver dock resurser tillföras, både för återställandet och för att kunna hantera den kunskapsupbyggnad och utökning av utbildningsvolym som det skulle innebära.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

I nuläget genomför MSB vissa utbildningsinsatser inom området civilt försvar som utvecklats med hjälp av medel från krisberedskapsanslaget och där merparten finansieras med deltagaravgifter. Frågan som kan ställas är dock om det är ändamålsenligt för återuppbyggnaden av det civila försvaret att spridningen av kunskap och förmåga inom området blir upp till enskilda aktörers budgetutrymme och resursprioriteringar.

Förutom MSB bedriver även andra aktörer utbildningar inom civilt försvar och MSB vill i det sammanhanget framhålla det faktum att myndigheten idag varken har uppdrag eller resurser för att samordna och koordinera de utbildningssatsningar som genomförs.

4.7.2 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 totalförvarsplaneringen. Samverkansövning (SAMÖ) 2018 liksom Nationell informationssäkerhetsövning (NISÖ) 2018 har bland annat visat att övningsverksamhet som delvis sker under höga krav på sekretess är mycket resurskrävande. Den totalförvarsövning som MSB och Försvarsmakten planerar att genomföra under 2020 blir slutmålet för inriktningsperiodens förmågeuppbyggnadsprocess men inte för den mer långsiktiga förmågeuppbyggnaden som är av långsiktig karaktär.

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 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 totalförvarsövning 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.

Behovet av en väl samordnad och systematisk övningsverksamhet har ytterligare visats genomförandet av SAMÖ 2018 och NISÖ2018 samt vid planering av TFÖ 2020. Samtidig börjar den nationella övningsplan som MSB 2009 tog fram på regeringens uppdrag att tappa i aktualitet. Den samlade övningsverksamheten inom krisberedskap och civilt försvar kommer i framtiden att behöva utgå från nytt ett strategiskt ramverk. Frånvaron av ett sådant ramverk skulle innebära allvarliga men för den samlade svenska övningsverksamheten. Mot denna bakgrund avser MSB att under 2018 att föreslå regeringen att ge MSB i uppdrag ta fram en ny nationell övningsstrategi, tentativt för perioden 2020-2030.

4.8 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, kontinuitetshandling och förmåga att hantera störningar både med ett förebyggande och operativt perspektiv.

Samhällsviktig verksamhet bedrivs i princip i alla samhällssektorer och den är till stor del i privat ägo. Inom vissa områden, exempelvis 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. NIS-regleringen som införs i Sverige 2018 har som syfte att öka säkerheten i nät- och informationssystem men omfattar i nuläget bara vissa sektorer med samhällsviktig verksamhet.

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

Inträffade störningar samt övningar¹⁸ har inte bara identifierat att det finns påtagliga brister i olika sektorer 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 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 (signalskyddssystem). Dessutom behöver antalet säkra kommunikationssätt utvecklas och utökas. Arbetet med ta fram och implementera system för säker och robust informationsdelning mellan olika civila och mellan civila och militära aktörer behöver ha hög prioritet.

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

¹⁸ Exempelvis SAMÖ liksom Nationell informationssäkerhetsövning (NISÖ) 2018

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 särskilt med avseende på kommunens förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. 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.

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

Som nämnts i tidigare avsnitt 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 gör bedömningen att medvetenheten om påverkanskampanjer har ökat under senare år. Samhällets förmåga vad gäller informationspåverkan och påverkanskampanjer har därmed stärkts, om än från en låg nivå. Givet det försämrade omvärldsläget behöver dock förmågan att identifiera och möta påverkanskampanjer utvecklas vidare.

Det 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 påverkansaktiviteter 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.

För att höja den nationella motståndskraften finns det ett stort behov av att berörda aktörer fortsätter öka sin kunskap om aktuell hotutveckling och om hur informationspåverkan kan mötas. De kunskapshöjande aktiviteter som MSB har inlett behöver accelereras enligt myndighetens bedömning. Även den operativa samordningen för att identifiera, möta och mildra konsekvenserna av

Datum 2018-09-11
Diariernr 2018-02791

olika typer av påverkan behöver utvecklas vidare. MSB har påbörjat arbetet med att utveckla rapporteringsformer, användandet av befintliga samverkansformer såsom samverkanskonferenser och kommunikatörsnätverk.

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 har analyserat hot, risker och sårbarheter i mediebranschen och 2017 publicerade myndigheten en rapport vilken även inkluderade förslag på åtgärder för mediebolagens beredskapsarbete. Förslagen syftade till att höja bolagens robusthet inför såväl fredstida kris som ett läge av höjd beredskap och rör både tekniska lösningar, riskhantering- och informationssäkerhetsarbete. Dessutom konstaterades ett behov vidare analys för att kunna identifiera områden där robusthetshöjande avtal kan slutas mellan olika parter. MSB arbetar för att stärka och utveckla beredskapen bland annat genom utbildning och privat-offentlig samverkan med mediebolagen kring beredskaps- och säkerhetsfrågor. Som underlag för MSB:s arbete ligger bland annat den analys av hot, risker och sårbarheter inom mediebranschen som publicerades under våren 2017.

Att också öka allmänhetens kunskap om och förmåga att möta informationspåverkan är en del av MSB:s uppdrag. I broschyren "Om krisen eller kriget kommer" som MSB skickade ut till alla hushåll under våren 2018 finns information om hur man skyddar sig mot falsk information och om vikten av källkritik.

Regeringen har nyligen beslutat om en utredning av en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret.¹⁹ Utformningen av den nya myndighetens uppgifter behöver, enligt MSB:s uppfattning, ske med målsättningen att inte alltför mycket dubblera

¹⁹ En ny myndighet för psykologiskt försvar, Kommittédirektiv, 2018:80

verksamheter. De uppgifter som kan sägas ingå i ett modernt psykologiskt försvar speglas i den fredstida krisberedskapen av mycket av det som görs kopplat till att utveckla förmåga i samhället och att hantera fredstida samhällsstörningar. MSB arbetar exempelvis med opinionsstudier, kommunikation med allmänhet inför och under kriser och samverkan med medieföretag. Den operativa hanteringen av olika typer av påverkansaktiviteter grundas i MSB:s operativa uppdrag och de operativa funktioner som MSB byggt upp kopplat till hanteringen av alla typer av samhällsstörningar. I praktiken kommer det att vara svårt att dra en tydlig gräns mellan de uppgifter som handlar om det psykologiska försvaret respektive de uppgifter som handlar om fredstida krisberedskap. Eftersom psykologiskt försvar i ett operativt läge kan sägas handla om den kommunikativa och kognitiva dimensionen av ledning och samordning torde det också vara svårt att dra gränsen mellan den nya myndigheten och MSB i egenskap av den myndighet som verkar för ledning och samordning vid höjd beredskap. Risken för konkurrerande lägesbilder, sämre beslut och en mindre sammanhållen kommunikation behöver hanteras i utformningen av den nya myndighetens uppgifter.

4.10 Säker elektronisk kommunikation för samhällsviktig verksamhet

Informationsdelning vid samhällsstörningar behöver ske mellan en mängd olika offentliga och privata aktörer. Kommunikationslösningarna 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, säkerhetsskydd, interoperabilitet och tillgänglighet.

För att realisera säkra och robusta mobila kommunikationstjänster behöver underliggande fast infrastruktur (avser även transmissionsnät och accessnät) såsom kabel- (fiber) och radiolänknät vara sammankopplad med radionäten. Tjänster som levereras via kommunikationslösningarna ska kunna trafikerats över alla bärartjänster beroende på vilken/vilka som vid tillfället fungerar bäst. En viss 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 och en både bred men också riktad kompetenshöjning bidrar till kostnadseffektiva åtgärder. För

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

att skydda användarnas information i enlighet med intentionerna i NIS-direktivet och dataskyddsförordningen ska kommunikationslösningen också kunna innehålla säkerhetsfunktioner.

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).

När en robust infrastruktur är etablerad så kan även tjänsterna som ska nyttjas anpassas för att klara höga krav på säkerhet. Genom att etablera säkra tjänster för informationsbyte mellan samhällets aktörer, civila som militära baserat på identifierade behov så skapas förmågan till effektiv och säker samverkan som kan fungera även under extremt störda förhållanden. 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.

4.11 Informations- och cybersäkerhet samt utkontraktering av it-tjänster

Gapet mellan den snabba utvecklingen av samhällets digitalisering och arbetet med informations- och cybersäkerhet växer kontinuerligt. Antalet aktörer som är viktiga för samhällets informations- och cybersäkerhet blir hela tiden fler, antalet produkter som kopplas upp ökar liksom sårbarheter och hot. Vid valet av skyddsåtgärder måste denna utveckling följas med målsättningen att så långt möjligt minska säkerhetsgapet. Detta omfattar åtgärder såväl på aktörsnivå som på samhällsnivå.

På samhällsnivå behöver arbete ske för att förbättra förutsättningarna för att enskilda organisationer och individer ska kunna nyttja den digitala miljön på ett säkert sätt. Detta bör bland annat ske genom att säkerställa tillgång till robust och säker infrastruktur, fungerande kompetensförsörjning på informations- och cybersäkerhetsområdet, ändamålsenligt stöd, kunskap om hot- och risker, förmåga att förebygga och bekämpa it-brottslighet. Det behöver också ställas uttryckliga och samordnade krav rörande systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete samt incidentrapportering på samhällsviktig verksamhet, kritisk infrastruktur, det civila försvarets aktörer och andra aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för samhällets funktionalitet och totalförsvaret. Dessa krav bör kompletteras med ett ändamålsenligt metodstöd för arbetet samt en samordnad tillsyn över hur kraven uppfylls, allt i syfte att stärka samhällets informations- och

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

cybersäkerhet. Arbetet förutsätter samordning mellan berörda statliga myndigheter. Det blir särskilt centralt vid höjd beredskap då det kan vara svårt att få tillgång till kompetens samtidigt som behovet för aktörerna i det civila försvaret kan antas öka.

Som nämnts i tidigare avsnitt om samhällets informations- och cybersäkerhet har flera kartläggningar och analyser visat på bristande informations-säkerhetsarbete hos samhällets aktörer. I nuläget är kraven på informationssäkerhetsarbete, incidentrapportering och tillsyn både svåra att överblicka och ojämnt fördelade i privat och offentlig sektor. Även om NIS-regleringen utgör ett viktigt steg mot en mer sammanhållen reglering på området rörande samhällsviktiga och digitala tjänster saknas krav på både incidentrapportering och informationssäkerhetsarbete för många aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för samhällets funktionalitet och totalförsvaret. Det finns dock ytterligare behov av kravställning och harmonisering på området och NIS-kraven bör utökas till fler sektorer. Dessutom kan de kommunala verksamheternas betydelse för samhällets funktionalitet i kombination med identifierade brister också föranleda behov av utökade krav på informationssäkerhetsarbete och incidentrapportering. Införande av sådana krav bör omfattas av tillsyn. Statliga myndigheter är redan idag enligt MSB:s föreskrifter på området skyldiga att arbeta systematiskt med sin informationssäkerhet samt ska rapportera inträffade it-incidenter till MSB men arbetet omfattas i dag inte av tillsyn. Med hänsyn till uppmärksammade brister även hos statliga myndigheter har MSB i flera sammanhang påtalat att myndigheten bör få i uppdrag att utöva tillsyn över hur dessa bedriver sitt informationssäkerhetsarbete.

Grundnivån avseende informations- och cybersäkerhet hos aktörer som bedriver verksamhet av betydelse för samhällets funktionalitet och totalförsvaret behöver även höjas avseende de tekniska förutsättningarna. Behovet av att upprätthålla en tillräcklig lägstanivå är stort i dagens digitaliserade och sammankopplade samhälle, säkerheten är inte starkare än den svagaste länken. Detta blir särskilt viktigt i perspektivet höjd beredskap. MSB:s bedömning är att de bevakningsansvariga myndigheterna liksom andra aktörer av betydelse för samhällets funktionalitet och totalförsvaret i större utsträckning behöver nyttja it-säkerhetsprodukter och it-säkerhetskomponenter som genomgått en granskning avseende säkerhetsegenskaper och hur dessa funktioner är implementerade. Granskningsförfarande bör baseras på internationella standarder, dessutom bör utformningen av it-arkitekturen ses över.

Förmågan till ett informationsutbyte mellan samhällsnivå och organisationsnivå behöver utvecklas. Detta för att organisationernas arbete ska baseras på välunderbyggd kunskap om risker och sårbarheter. Samma typ av information behöver kunna ges samma nivå av säkerhet oavsett var den hanteras.

En avgörande faktor för att kunna utveckla en tillfredställande nivå på informations- och cybersäkerheten för de i det civila försvaret ingående

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

aktörerna, det civila cyberförsvaret, är en samlad förmåga att detektera hot mot dessas informationssystem. Syftet är att det redan i fredstid ska gå att bygga upp en nationell kunskap om de angrepp som det civila försvarets aktörer utsetts för. En central åtgärd skulle vara att erbjuda de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet tillgång till ett sensorsystem som MSB tillhandahåller som ett led i myndighetens arbete med att stödja och samordna samhällets informations- och cybersäkerhet i normalläget, kris och krig.

När ägande, drift eller utförande av samhällsviktig verksamhet sker genom aktörer i utlandet såsom beskrivits i avsnitt 1.1 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. Det samma gäller köp av tjänster så som drift av egna system eller it-utveckling. Det ställer höga krav på kompetens vad gäller kravställning - ett område där det idag finns brister. 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 nämnts i föregående avsnitt kan en utveckling av statliga molntjänster vara ett alternativt sätt att lösa informationssäkerhetsfrågor för olika aktörer som bedriver av betydelse för samhällets funktionalitet och totalförsvaret.

4.12 Fysiskt skydd för civilbefolkningen – Befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap

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 skyddsrumspatser, 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 kapitel 3 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

Datum
2018-09-11

Diariennr
2018-02791

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. Gällande lagstiftning och 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. särskilt med avseende på kommunens roll i att värna befolkningen, upprätthålla samhällsviktiga funktioner såsom t.ex. kommunalteknisk försörjning (dricksvatten, sophämtning, vård och omsorg) samt förmågan att genomföra räddningstjänst under höjd beredskap. 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 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).

MSB bedömer att det behövs väsentliga materiella och personella resursförstärkningar för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Nuvarande resurser kan behöva kompletteras med statliga förstärkningsresurser som utifrån en aktuell hotbild kan fördelas till de områden eller delar av landet där behoven är störst. Det pågår ett arbete på MSB med att utveckla förutsättningarna för att kunna använda myndighetens förstärkningsresurser i hela hotskalan.

4.13 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 samordnat med 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.

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

4.15 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 4.6. 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 översyn²⁰, 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 säkerskyddsområdet än det nuvarande.

4.16 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 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 4.3 behöver berörda myndigheter, med stöd av MSB,

²⁰ Slutbetänkandet SOU 2009:69, En ny ransonerings- och prisregleringslag.

Datum
2018-09-11

Diarienum
2018-02791

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.