



Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas

Redovisning av regeringsuppdrag till
Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap om det civila försvaret inför
den planerade försvarspolitiska
inriktningspropositionen 2015

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Läsanvisning	7
1.3 Uppdragets genomförande	7
2. Övergripande frågeställningar	8
2.1 Författningsmässiga utgångspunkter	8
2.2 Civilt försvar – en del av samhällsskydd och beredskap	9
2.3 Principiella utgångspunkter	10
3. Beskrivning av hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas	12
3.1 Samordnad planering	12
3.1.1 Ett tydligare uppdrag för MSB att samordna planeringen	12
3.1.2 Ett förtydligande om utvecklingen av säkra kryptografiska funktioner för det civila försvarets behov	14
3.2 Förmågan att leda och samordna	15
3.2.1 Gemensamma förhållningssätt och arbetssätt avseende samverkan och ledning samt utvecklade samverkansformer	15
3.2.2 Ett tydligare uppdrag för MSB att inrikta och samordna vid höjd beredskap	19
3.3 Utveckling av det civila försvarets stöd till Försvarmakten	21
3.4 Hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla planeringen ..	23
3.4.1 Det tydliggörs att planering inför höjd beredskap ska genomföras ..	23
3.4.2 Uppgifter och mål för respektive berörd myndighet klarläggs	24
3.4.3 Anvisningar ges	24
3.4.4 Innebörden av den planering som ska genomföras utvecklas	25
3.4.5 Samordning sker mellan det civila och militära försvaret	26
3.4.6 Kunskap hos aktörer byggs upp och vidmakthålls	26
3.4.7 Befintliga strukturer och processer för krisberedskap används i första hand	27
3.4.8 Identifiera beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas i samverkan med berörda aktörer och privata företag	30
3.4.9 Beredskapen ökas för att vid behov påskynda planeringsarbetet	31
3.5 Identifiering av kris- och krigsviktiga verksamheter m.m.	32
3.5.1 Förutsättningar för att identifiera kris- och krigsviktiga verksamheter	32
3.5.2 Upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödssäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara	34
3.5.3 Förmåga att hantera it-incidenter i system som är kritiska för samhällsviktig verksamhet inför och under höjd beredskap	35

3.6 Stärkt utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor	36
3.6.1 Bakgrund	36
3.6.2 Påverkanskampanjer och riktade informationsoperationer.....	39
3.6.3 Utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor.....	41
4. Bedömda ekonomiska konsekvenser av de redovisade förslagen	44
4.1 Inledning.....	44
4.2 Bedömning för 2015	44
4.3 Bedömning för åren 2016-2020.....	44
4.3.1 Planering.....	44
4.3.2 Utbildning och övning.....	45
4.3.3 Beredskapsåtgärder inför höjd beredskap	46
4.3.4 En ökad beredskap kommer att kosta pengar	46
5. Förslag till författningsändringar	48
5.1 Inledning.....	48
5.2 Förslag avseende förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.....	48
5.3 Förslag avseende förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	50
Bilagor	
1	Uppdraget
2	Förmåga och utmaningar i stödet till Försvarsmakten (Hemlig)
3	Medieberedskap och Etermediaberedskap (Hemlig)

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 (Fö2014/1217/SSK) att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att redovisa hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas. Underlaget ska utgå från Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20).

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur myndighetens roll att samordna planeringen för det civila försvaret, liksom uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå kan förtydligas och utvecklas. MSB föreslår att myndighetens uppdrag tydliggörs med innebörden att myndigheten ska se till att planering inför höjd beredskap bedrivs samordnat i enlighet med anvisningar från regeringen. MSB:s roll att företräda det civila försvaret på central nivå bygger på att länsstyrelserna har förutsättningar att uppfylla sin roll regionalt att vara högsta civila totalförsvarsmyndighet. MSB föreslår också ett förtydligande när det gäller uppgiften att utveckla säkra kryptografiska funktioner för det civila försvarets behov. Uppgiften berör både Försvarsmakten och MSB.

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur förmågan att leda och samordna d.v.s. inrikta, prioritera, besluta om och fördela samhällets samlade resurser vid krig och krigsfara kan utvecklas. Myndigheten föreslår att gemensamma förhållningssätt och arbetssätt avseende ledning, samverkan, samordning och inriktning i hela hotskalan implementeras för att säkerställa samstämmig och effektiv ledning och samordning inför och under höjd beredskap. Vidare att kontaktvägar mellan länsstyrelser, landstingen, kommunerna och militärregionstaberna behöver vidareutvecklas på regional nivå, och länsstyrelserna bör i sin egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet på denna nivå utveckla förmågan att inrikta, prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap.

MSB föreslår att myndighetens uppdrag tydliggörs med innebörden att MSB under höjd beredskap på regeringens uppdrag får inrikta och samordna de beredskapsansvariga myndigheternas verksamhet samt prioritera civila statliga resurser. Myndigheten bör under höjd beredskap även få besluta om fördelning av civila statliga resurser som förberetts särskilt för höjd beredskap. Härigenom kan MSB på ett tydligare sätt leda och samordna det civila försvaret under höjd beredskap och se till att tillgängliga resurser används effektivt. Den direkta påverkan på resursanvändningen gäller med avseende på statliga resurser, men indirekt kan påverkan utifrån detta uppdrag även utövas med avseende på andra resurser. Hur andra än statliga resurser närmare ska förberedas för användning under höjd beredskap, genom avtal eller förfogande, bör bli föremål för överväganden i det fortsatta arbetet med ett samlat försvar.

Vidare ska MSB enligt uppdraget beskriva hur det civila försvarets stöd till Försvarmakten kan utvecklas vid krig och krigsfara, med utgångspunkt i Försvarmaktens behov, inom områdena transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser. MSB föreslår att det civila försvarets stöd till Försvarmakten ska planeras sammanhållet med övrig planering för det civila försvaret. Särskilda utmaningar finns i behovet av stöd innan höjd beredskap har beslutats.

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla planeringen för det civila försvaret för att inledningsvis kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid. Myndigheten beskriver genom nio punkter de viktigaste åtgärderna och budskapen för att det civila försvaret i en samhällens planering inledningsvis ska kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid.

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur arbetet med att identifiera kris- och krigsviktiga verksamheter och skydd av samhällsviktig infrastruktur kan utvecklas i syfte att bidra till att utveckla och upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara. MSB bedömer att kris- och krigsviktig verksamhet har sin motsvarighet i samhällsviktig verksamhet och att utvecklingsarbetet därför bör ha sin utgångspunkt i den del av samhällets krisberedskap som avser skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB avser påbörja ett arbete med att utfärda föreskrifter för tillämpningen av 18 § i krisberedskapsförordningen. En viktig del i detta är att föreskriva om risk- och sårbarhetsanalyser för höjd beredskap och hur detta arbete kan och bör samordnas med det som gäller för fredstida kriser i enlighet med 9 § samma förordning. En del av den analys som ska göras omfattar försörjningsanalyser.

MSB bedömer att det är viktigt att utreda vilka samhällssektorer och viktiga samhällsfunktioner som är av särskild betydelse för upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara. MSB kommer genomföra ett sådant arbete som en del av redan pågående arbete inom skydd av samhällsviktig verksamhet.

MSB konstaterar att obligatorisk it-incidentrapportering är mycket väsentlig för att stärka den nationella förmågan att hantera it-incidenter i system som är kritiska för samhällsviktig verksamhet inför och under höjd beredskap. Även aktörer utanför den statliga sfären kommer att behöva omfattas om förmågan ska bli tillfredsställande.

MSB ska slutligen också beskriva hur samhällets förmåga att utveckla strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor för att identifiera och möta påverkanskampanjer eller riktade informationsoperationer mot Sverige eller svenska intressen kan stärkas.

MSB föreslår att regeringen tydliggör påverkanskampanjer från främmande makt, riktade mot Sverige, som ett hot mot vår säkerhet. MSB kommer att fortsätta utveckla och samordna samhällets psykologiska försvarsförmågor. MSB kommer också att fortsätta utveckla förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer och psykologisk krigföring. Vidare kommer myndigheten följa utländsk informationsverksamhet som kan riktas mot Sverige i syfte att påverka svensk opinionsutveckling. MSB avser i samverkan med berörda aktörer utveckla en nationell strategi för att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer.

MSB redovisar i rapporten också bedömda ekonomiska konsekvenser samt förslag till författningsändringar på förordningsnivå.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 (Fö2014/1217/SSK) att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att redovisa hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas. Underlaget ska utgå från Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).

Uppdraget består av sex delar som motsvaras av avsnitten i kapitel 3 i rapporten. Hela uppdraget återges i bilaga 1.

MSB har vid två tillfällen (den 24 september 2013 och den 27 maj 2014) i *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)* redovisat tidigare uppdrag från regeringen inom samma område. Den redovisning som nu görs av detta regeringsuppdrag innebär, bland annat med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport, i flera avseenden fördjupningar och förtydliganden av tidigare redovisat underlag till regeringen.

1.2 Läsanvisning

Rapporten består av fem kapitel. Efter inledningen presenterar MSB viktiga utgångspunkter för arbetet i kapitel 2. En redovisning av uppdragets frågeställningar görs i kapitel 3 och i kapitel 4 beskrivs bedömda ekonomiska konsekvenser. Slutligen presenteras förslagen till författningsändringar i kapitel 5. Till rapporten hör också tre bilagor varav två omfattas av sekretess.

I rapporten använder MSB begreppet beredskapsmyndigheter utom i direkt hänvisning till förordningstext. Detta i enlighet med det förslag som MSB tidigare lämnat att bevakningsansvar ska ersättas av beredskapsansvar.

1.3 Uppdragets genomförande

MSB har i arbetet med underlaget utgått ifrån de rapporter som myndigheten lämnat till regeringen inom området samt Försvarsberedningens senaste rapporter. Myndigheten har haft dialoger med berörda myndigheter i begränsad omfattning kring sakinnehållet. I slutberedningen har dialoger skett med representanter för länsstyrelserna, Sveriges kommuner och landsting samt Försvarsmakten.

2. Övergripande frågeställningar

2.1 Författningsmässiga utgångspunkter

En systematisk planering och andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap har inte bedrivits av civila aktörer i Sverige på åtskilliga år. Stora delar av det regelverk som låg till grund för den tidigare totalförvarsplaneringen är dock alltjämt i kraft. Det gäller till exempel de regler i regeringsformen som möjliggör den så kallade fullmaktslagstiftningen. Det gäller också i allt väsentligt den lagstiftning som styr enskilda medborgares och företags bidrag till försvarsansträngningarna, såsom lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt, förfogandelagen (1978:262) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförvarsplaneringen. Vidare finns grundläggande regler om kommunernas och landstingens skyldigheter i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap definierar totalförvarskonceptet 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.

I uppdraget från regeringen ingår att MSB ska redovisa fullständiga författningsförslag om de utvecklingsbehov som MSB identifierar föranleder behov av författningsändringar. Det behov av förändringar på lagnivån som MSB närmast kan urskilja gäller regleringen av kommunernas och landstingens skyldigheter inför höjd beredskap. Här kan det behöva tydliggöras att kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser och planering för hantering av extraordinära händelser också ska avse förhållanden inför och vid höjd beredskap. En sådan förändring bör emellertid föregås av en analys av behovet av förändringar av regleringen av kommunernas och landstingens samlade arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och planering för extraordinära händelser. Reglerna kan också behöva samordnas bättre med motsvarande regler för statliga myndigheter. Mot denna bakgrund avstår MSB därför från att i denna redovisning lämna några förslag till nya lagregler i de här avseendena.

MSB ser inte att det i övrigt finns anledning att i nuvarande skede föreslå konkreta ändringar i den lagstiftning som särskilt avser totalförsvaret, även om reglerna delvis är av äldre datum och det samlade regelverket på sikt är i behov av översyn för att kunna upplevas som helt adekvat för det fortsatta arbetet med ett samlat försvar.

På förordningsnivån, i regeringens styrning av den statliga verksamheten inför och vid höjd beredskap, har reglerna under de senaste decennierna blivit avsevärt färre och mindre detaljerade. Detta gäller för myndigheternas uppdrag generellt, men det gäller särskilt för MSB, jämfört med vad som gällde för myndighetens föregångare Överstyrelsen för civil beredskap, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. Det råder dock ingen tvekan om att MSB har och måste ha motsvarande roll som dessa myndigheter hade inför och vid höjd beredskap. MSB har ett samordnande ansvar för civilt försvar, vilket regeringen bekräftat genom flera uppdrag till MSB på området och som slogs fast i regeringens budgetproposition tidigare denna höst. Det är också med denna utgångspunkt som MSB bedriver sitt utvecklingsarbete för civilt försvar.

I redovisningen av det regeringsuppdrag om utveckling av planeringen för civilt försvar som MSB lämnade i maj 2014 inkluderade myndigheten vissa förslag till ändringar i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Förslagen är ägnade att tydliggöra MSB:s och Försvarmaktens roller för planeringen av det samlade försvaret och i förhållande till övriga myndigheter med särskilt ansvar för civilt försvar. I den förevarande redovisningen lämnar MSB några fler förslag till författningsändringar, dels i krisberedskapsförordningen, dels i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2.2 Civilt försvar – en del av samhällsskydd och beredskap

Samhällsskydd och beredskap handlar om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar – verksamheter som syftar till att värna viktiga värden i samhället. Ytterst handlar det om Sveriges integritet och suveränitet. Arbetet sker på alla samhällsnivåer och inbegriper många olika aktörer, privata såväl som offentliga. Samhällsviktig verksamhet som tidigare offentliga aktörer ansvarat för har i mycket stor utsträckning överförts till privata aktörer. Detta ställer särskilda krav på att involvera privata aktörer i planeringen och förberedelserna.

Genom att förebygga och hantera olyckor, kriser och krig utifrån de grundläggande principerna ansvar, närhet och likhet skapas förutsättningar för alla att ta ansvar. Arbetet med planeringen för höjd beredskap måste därför integreras med redan befintliga processer. Det inbegriper bland annat utvecklingen inom områdena ledning och samverkan, bedömningar av förmåga inom nationell risk- och förmågebedömning, den strategiska analysen av den framtida utvecklingen som påverkar samhällsskydd och beredskap, den operativa hanteringen av händelser i relation till väpnat angrepp, övnings- och utbildningsverksamheten, att den samhällsviktiga verksamheten upprätthålls

på en säker nivå även under höjd beredskap och förmågan att hantera information säkert, m.m.

MSB har tagit fram en övergripande inriktning för arbetet med samhällsskydd och beredskap (dnr 2014-1942). Inriktningen består av en beskrivning av samhällsskydd och beredskap samt tio övergripande principer och förhållningssätt som bör vara vägledande för alla som arbetar inom området. Inriktningen ska ge en gemensam karta för aktörerna och skapa en grund för gemensam riktning i arbetet. Den ska underlätta kommunikation och samverkan mellan olika verksamheter och tydliggöra behov av åtgärder och prioriteringar, så att aktörerna kan kraftsamla.

2.3 Principiella utgångspunkter

MSB delar Försvarsberedningens syn att det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. MSB anser att det arbete som genomförts sedan 2002 med att bygga upp krisberedskapen måste fortsätta att utvecklas och att planeringen för höjd beredskap ska integreras i detta arbete. MSB bedömer också att arbetet är långsiktigt. Med detta avses att det kommer att ta flera år för samhället att tillförlitligt integrera planeringen och bygga upp den särskilda förmåga som kan behövas inom vissa områden inför och vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport från maj 2014 att utmaningarna och hoten mot vår säkerhet är mer föränderliga och gränslösa än tidigare. De kan vara såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Hoten mot vår säkerhet är gräns- och sektoröverskridande. De kan vara terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättssystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, cyberhot, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. Utvecklingen av informationsteknologin utmanar många traditionella föreställningar om säkerhetspolitikens omfattning, aktörer och logik.

MSB och de övriga civila myndigheterna måste kunna förebygga allvarliga händelser men också hantera dessa i ett mycket brett perspektiv. Den generella förmåga och det allriskperspektiv som präglar arbetet inom samhällets krisberedskap måste också utgöra grunden för de särskilda åtgärder som behövs inför höjd beredskap. Den stora utmaningen är enligt den bedömning som MSB gör att hitta en ändamålsenlig ambition i arbetet med civilt försvar i förhållande till de andra risker och hot som aktörerna ska förbereda sig för.

MSB anser att det viktigaste är att säkerställa att det i samhället finns resurser och kompetens för ett samlat beredskapsarbete avseende såväl krisberedskap som beredskap för krig. Om inte detta arbete bedrivs kommer åtgärder inom civilt försvar inte att stå på stabil grund. Arbetet syftar till att säkerställa att de

viktigaste aktörerna kan arbeta aktivt med att integrera planering för verksamhet under höjd beredskap i krisberedskapsplaneringen (inklusive samverkan med Försvarsmakten).

Med detta som grund bör aktörerna arbeta med att utveckla samhällets förmåga att ge Försvarsmakten stöd vid krigsfara samt utveckla samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska handlingar som kan ske i fredstid, men som kan vara en del av motståndares angrepp mot landet (exempelvis påverkanskampanjer, sabotage, terrorism och cyberangrepp). Påverkan från annan stat på den nationella handlingsfriheten och suveräniteten kan påbörjas redan idag utan att det råder krigsfara. Som nation måste vi kunna hantera sådana handlingar inom ramen för gällande regelverk i fred med stort behov av samverkan mellan berörda aktörer för att identifiera, förstå och vid behov möta antagonistiska handlingar.

I samband därmed bör aktörerna utveckla samhällets förmåga att ge Försvarsmakten stöd vid krig samt utveckla samhällets förmåga att hantera konsekvenser av krigshandlingar mot Sverige (värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna) så att tröskeffekten för angrepp mot Sverige och försvarsförmågan stärks oavsett angripare.

3. Beskrivning av hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas

3.1 Samordnad planering

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur myndighetens roll att samordna planeringen för det civila försvaret, liksom uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå kan förtydligas och utvecklas.

3.1.1 Ett tydligare uppdrag för MSB att samordna planeringen

MSB föreslår att myndighetens uppdrag tydliggörs genom ett tillägg i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap med innebörden att MSB ska se till att planering inför höjd beredskap bedrivs samordnat i enlighet med anvisningar från regeringen.

MSB:s roll att företräda det civila försvaret på central nivå bygger på att länsstyrelserna har förutsättningar att uppfylla sin roll regionalt att vara högsta civila totalförsvarsmyndighet.

MSB:s bedömning

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska, i enlighet med krisberedskapsförordningen, planeringen för de myndigheter som beslutats av regeringen eller MSB bedrivs inom samverkansområden. MSB ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena.

Den grundläggande ansvarsprincipen lägger ett stort ansvar på aktörerna att bland annat uppfylla de krav som ställs i krisberedskapsförordningen, både för alla statliga myndigheter men inte minst för de med särskilt ansvar för krisberedskapen och planering inför höjd beredskap. MSB har ett ansvar att stödja aktörerna inom flera områden som exempelvis övningar, tekniska ledningssystem, arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, forskning samt informationssäkerhet.

MSB anser att myndighetens roll att samordna planeringen för det civila försvaret, liksom uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå bör förtydligas och utvecklas. Nödvändig samordning, innefattande inriktningar och prioriteringar av planering för civilt försvar, samt samordningen med det militära försvarets planering och dess behov, kan riskeras om detta inte sker med samlat perspektiv. På central/nationell nivå är det ett stort antal beredskapsansvariga myndigheters verksamhet som behöver inriktas under regeringens nationella mål.

En viktig del i att förtydliga och utveckla MSB:s roll bör vara att myndighetens uppdrag tydliggörs genom ett tillägg i krisberedskapsförordningen, med innebörden att MSB ska se till att planeringen inför höjd beredskap bedrivs samordnat i enlighet med anvisningar från regeringen. MSB föreslår därför ett sådant tillägg (se vidare kapitel 5 för författningsförslag). Utifrån detta bedömer MSB att myndigheten kan ge ut inriktningar för det civila försvaret med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisningar för det samlade försvaret. Liknande uppdrag har tidigare funnits vid Krisberedskapsmyndigheten och Överstyrelsen för civil beredskap¹.

Det förtydligade uppdraget underlättar också arbetet tillsammans med Försvarsmakten om gemensamma planeringsgrunder som MSB har beskrivit i *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap* (dnr 2013-2330), från den 27 maj 2014.

MSB:s roll att företräda det civila försvaret på central nivå förutsätter att länsstyrelserna har förutsättningar att uppfylla sin roll regionalt. Länsstyrelserna har en mycket viktig roll i beredskapssystemet och är länken till lokal nivå men också samverkanspartner med Försvarsmakten på regional nivå. Länsstyrelserna behöver utveckla arbetet med sitt geografiska områdesansvar när det gäller planeringen inför höjd beredskap i enlighet med instruktionen. Ett sådant arbete har inledningsvis påbörjats med stöd av medel från anslag 2:4 Krisberedskap. MSB delar och understryker därmed Försvarsberedningens syn på vikten av arbetet regionalt och länsstyrelsernas roll. Hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas beskrivs även i avsnitt 3.2.

MSB bedömer att en viktig del i myndighetens ansvar att samordna planeringen för det civila försvaret kommer att vara att bryta ned de övergripande målen för civilt försvar och relatera dessa till målen för krisberedskapen. Ett sådant arbete medför att realistiska planer inom dessa områden kan integreras. Målstyrningen behöver hållas samman för att inriktningen mot de mål som regeringen anvisar ska kunna ske. Uppgiften att samordna planeringen inom det civila försvaret inbegriper inte att överta annan aktörs ansvar för viss verksamhet.

De förmågor som ska utvecklas för det civila försvaret måste vara långsiktigt hållbara. Istället för att låsa in planeringen i lösningar som på några års sikt riskerar att bli omoderna måste den förmåga som utvecklas redan från början kunna fungera, eller vara möjlig att anpassa, då samhället och omvärlden förändras. MSB ska därför ha förmåga att genomföra långsiktiga strategiska analyser i arbetet inom civilt försvar. Förhållanden under höjd beredskap ska

¹ KBM bland annat 3 § p 7, ÖCB 1 § a

vara en väsentlig dimension i nationell risk- och förmågebedömning så långt det är möjligt ur ett sekretessperspektiv. Detta ställer också krav på det underlag som ligger till grund för arbetet, t.ex. beredskapsansvariga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen ska utgöra en av grunderna för utvecklingen av det civila försvaret, liksom den perspektivplanering som för det militära försvaret genomförs av Försvarsmakten, och ta sin utgångspunkt i regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret.

3.1.2 Ett förtydligande om utvecklingen av säkra kryptografiska funktioner för det civila försvarets behov

MSB föreslår en ändrad definition av säkra kryptografiska funktioner i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap med innebörden att kryptografiska funktioner som godkänts av Försvarsmakten för utväxling av krypterade uppgifter i tal och skrift för militära behov också ska beakta civila behov genom ett samrådsförfarande med MSB.

MSB:s bedömning

Informations- och kommunikationssystem är en viktig och avgörande resurs inom i stort sett all samhällsverksamhet. Kris- och krigsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur bör kunna skyddas med olika medel och metoder, där kryptografiska funktioner är ett sätt. För att kunna utveckla planeringen för att lösa uppgifter inför och under höjd beredskap, behöver civila aktörer ha en förmåga att dela skyddsvärd information t.ex. då de deltar i arbetet med gemensamma planeringsfrågor, deltar i övningsverksamhet eller deltar i beslutsfattande. Information som är väsentlig inför och under höjd beredskap ska identifieras, klassas och därefter skyddas utifrån informationssäkerhetens aspekter konfidentialitet, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet. Här bör arbetet framför allt fokusera på att dels tillgodose säkra kommunikationslösningar som möter kraven för att kunna dela skyddsvärd information eller information som omfattas av sekretess, dels säkerställa att den informationshantering som ska stödja arbetet med civilt försvar kan upprätthållas med säkerhet och kvalitet. Ett viktigt utvecklingsområde är därför arbetet med signalskyddsfrågor, signalskyddssamverkan, säkra it-produkter samt säker kommunikation.

Försvarsmakten och MSB har båda en central roll i att leda och samordna arbetet med signalskydd i Sverige. MSB samordnar idag samhällets civila aktörer i arbetet kring krisberedskap och höjd beredskap när det gäller signalskydd och säkra kryptografiska funktioner. MSB:s ansvar omfattar tilldelning av kryptografiska funktioner i enlighet med 33 § i krisberedskapsförordningen. Försvarsmakten ska leda och samordna signalskyddstjänsten inklusive säkra kryptografiska funktioner. De militära

behoven har därmed stått i förgrunden för den utveckling inom området som hittills skett.

MSB föreslår mot denna bakgrund en ändrad definition av säkra kryptografiska funktioner i krisberedskapsförordningen med innebörden att kryptografiska funktioner som godkänts av Försvarsmakten för utväxling av krypterade uppgifter i tal och skrift för militära behov också ska beakta civila behov genom ett samrådsförfarande med MSB. Se vidare kapitel 5 för författningsförslag.

3.2 Förmågan att leda och samordna

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur förmågan att leda och samordna d.v.s. inrikta, prioritera, besluta om och fördela samhällets samlade resurser vid krig och krigsfara kan utvecklas.

3.2.1 Gemensamma förhållningssätt och arbetssätt avseende samverkan och ledning samt utvecklade samverkansformer

MSB föreslår att gemensamma förhållningssätt och arbetssätt avseende ledning, samverkan, samordning och inriktning i hela hotskalan implementeras för att säkerställa samstämmig och effektiv ledning och samordning inför och under höjd beredskap.

Kontaktvägar mellan länsstyrelser, landstingen, kommunerna och militärregionstaberna behöver vidareutvecklas på regional nivå, och länsstyrelserna bör i sin egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet på denna nivå utveckla förmågan att inrikta, prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap.

Befintliga former för aktörsgemensam hantering som involverar Försvarsmakten och övriga samhället på olika nivåer (nationell, regional och lokal) bör utvecklas i hela hotskalan.

MSB:s bedömning:

Inom krisberedskapen har en rad brister identifierats avseende ledning och samordning i ett operativt skede. Dessa utmaningar inkluderar ömsesidigt bristande kunskap om och bristande tydlighet avseende aktörers ansvar, mandat och roller; bristande kontakter på högre nivåer; avsaknad av verktyg för effektiv, säker och skyddad samordning för att säkerställa samlade lägesbilder för aktörerna, samt avsaknad av ett helhetsperspektiv i framtagandet av bedömningar och analyser. Dessa utmaningar resulterar i svårigheter för aktörerna att agera friktionsfritt, effektivt, snabbt, säkert och enhetligt i händelse av fredstida kriser. MSB bedömer att samma svårigheter kommer att kvarstå inför och under höjd beredskap. Det aktörsgemensamma

hanterandet av ett väpnat angrepp kommer därmed att försvåras av den bristande tydligheten kring roller och mandat och avsaknad av gemensamma begrepp.

Dessa identifierade brister i samverkan ligger till grund för ett flerårigt utvecklingsarbete med fokus på ledning och samverkan som MSB drivit i samverkan med ett stort antal aktörer, inklusive Försvarsmakten, inom samhällsskydd och beredskap. I enlighet med publikationen *Samverkan och ledning - Gemensamma grunder för hantering av samhällsstörningar* (MSB777) har en grund lagts för att, i hela hotskalan, åstadkomma:

- Inriktning och samordning utifrån en helhetssyn
- Ett aktörsgemensamt språk för att undvika missförstånd
- Förhållningssätt som underlättar inriktning och samordning
- Arbetssätt som effektiviserar kontakter, överenskommelser och gemensam analys
- Sätt att arbeta med lägesbilder för att ge överblick över helheten
- Gemensamma mål för kunskapsutveckling

Arenor för implementering av dessa förhållnings- och arbetssätt finns redan etablerade på såväl regional som nationell nivå genom de utvecklingsprocesser som MSB stödjer. Det är MSB:s bedömning att de förhållningssätt och arbetssätt som i vardagen hanteras av aktörerna i krisberedskapen bildar en grund för samverkan, ledning, inriktning och samordning också inför och under höjd beredskap. En gemensam syn på ledning i hela hotskalan är nödvändigt. Detta förhindrar att parallella strukturer uppstår, samt säkerställer att alla aktörer har samma synsätt kring planering för civilt försvar. Ett gemensamt förhållningssätt och arbetssätt i hela hotskalan som bygger på det vardagliga arbetet inom krisberedskapen säkerställer också en flexibilitet att kunna möta hot som kan föranleda höjd beredskap.

Utmaningar för operativ samverkan på regional nivå

Länsstyrelserna behöver utveckla förmågan att inrikta, prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap på ett sådant sätt att det blir en helhet inom den nationella förmågan till ledning och samordning. Dessutom behöver länsstyrelserna utveckla förmågan att under såväl fredstida kriser som vid höjd beredskap snabbt kartlägga regionala och lokala aktörers behov. I sin egenskap av geografiskt områdesansvarig aktör ligger det i länsstyrelsens ansvar, i enlighet med 3 § och 54 § i förordningen (2007:825) med instruktion för länsstyrelsen, att samordna andra civila aktörer på regional och lokal nivå vid inventeringen av Försvarsmaktens behov.

Kontaktvägar mellan Försvarsmakten och länsstyrelserna finns, men etablerade metoder saknas. Det saknas modern samverkansteknik med vilken Försvarsmakten och civila myndigheter enkelt kan dela information, vilket försvårar regionala förberedelser. Det finns skillnader i hur Försvarsmakten och de civila myndigheterna arbetar med ledning och samordning inom den regionala indelningen, där Försvarsmaktens regionala staber har ett flertal aktörer och samarbetskonstellationer att samordna sin verksamhet med.

Vid ett väpnat angrepp mot Sverige kommer den militära insatsledningen att ha ett stort samverkansbehov med civila aktörer. En militär insats berör troligtvis ett större geografiskt område än ett enskilt län. I dag finns på civila sidan ingen nivå mellan länen och den centrala nivån. Försvarsmakten har idag fyra militärregioner. Länsstyrelserna har ett omfattande och viktigt uppdrag som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Vid höjd beredskap ska samtliga länsstyrelserna ha samma förmåga att leda och samordna de civila försvarsanställningarna regionalt och samverka med det militära försvaret.

Erfarenheter från hanteringen av skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 visar dock på den stora utmaningen för en enskild länsstyrelse att hantera en omfattande och allvarlig händelse. Under branden förstärktes berörd länsstyrelse med personal från andra länsstyrelser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. MSB konstaterar att länsstyrelsernas krishanteringsförmåga i relation till de krav och uppgifter som ställs avseende höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp ger anledning till att lyfta frågan hur civil regional ledning och samordning under höjd beredskap bör lösas. En bedömning är att frågan om en mer planerad samverkan/resurssättning mellan vissa länsstyrelser eller om någon länsstyrelse ska ha en förmåga att ta ett större ansvar för flera län efter beslut av regeringen, bör utredas vidare och även inbegripa planeringen inför höjd beredskap.

Utmaningar för operativ samverkan på nationell nivå

Att skapa förutsättningar för att samverka med Försvarsmakten kring lägesbilder och samordnad kommunikation är en central fråga. Samlade lägesbilder och analyser är avgörande underlag för effektiv inriktning och samordning av samhällets samlade resurser. Samarbete kring samlade lägesbilder är en grund för gemensam konsekvenshantering och en förutsättning för att kunna fatta koordinerade beslut om åtgärder, samordnad kommunikation samt resursfördelning. Utifrån detta är det avgörande att Försvarsmakten identifierar sina behov och kommunicerar dessa tydligt inom processerna för planering av det civila försvaret, på samma sätt som de civila verksamheterna behöver kommunicera sina behov till Försvarsmaktens planering.

MSB avser se över behovet av riktlinjer och metodstöd för kommunikation och lägesrapportering i hela hotskalan. I vardagen och vid kris kan rapportering ske via WIS, eller andra motsvarande system. Rapportering vid höjd beredskap bör kunna ske på motsvarande sätt via SGSI eller andra säkra kryptografiska informations- och kommunikationssystem. MSB kommer verka för ökad anslutning till SGSI och leda utvecklingen av andra tekniska system för kommunikation inför och under höjd beredskap och för samhällsviktig verksamhet (se även avsnitt 3.1.2).

Möjligheten till samgruppering med Försvarmakten och företrädare för det civila försvarets operativa verksamheter bör förberedas redan under fredstid, och i det förberedande och förebyggande arbetet, vilket också kan stärka befintliga strukturer för operativ ledning och samordning inför och under höjd beredskap.

Planering för operativ hantering

För att samverkan och ledning ska fungera i ett mycket ansträngt läge är det nödvändigt att roller, ansvar, arbetsformer och informationsbehov är utredda i förväg och tillämpade i vardagen. Även nätverk och förtroende mellan människor som ska arbeta tillsammans behöver finnas på plats. Det kommer också att ställas krav på att samordning, framtagandet av lägesbilder och beslutsfattande, även mellan centrala aktörer, kan äga rum på ett säkert sätt som inte bryter mot sekretess. Även samordnad information till allmänheten inför och under höjd beredskap är ett område som behöver utvecklas.

MSB:s bedömning är att befintliga nätverk med relevanta aktörer för att utveckla metoder för förberedande, förebyggande och operativt arbete även bör inkludera planering och verksamhet inför och under höjd beredskap. > Planeringen för operativ hantering behöver samordnas med den långsiktiga planeringen som genomförs inom ramen för samverkansområden och berörda samhällssektorer. På så sätt skapas förutsättningar för att integrera strukturer för planering och operativ hantering. Det behöver också finnas en förståelse för Försvarmaktens planeringsförutsättningar hos civila aktörer.

Utifrån planeringsanvisningar från regeringen behöver därför befintliga samverkansformer (t.ex. samverkansområden) mellan Försvarmakten och övriga samhället på olika nivåer vidareutvecklas. Regeringens planeringsanvisningar för civilt försvar bör vara uppdelade i både ett längre perspektiv och ett kortare perspektiv för operativ hantering.

3.2.2 Ett tydligare uppdrag för MSB att inrikta och samordna vid höjd beredskap

MSB föreslår att MSB under höjd beredskap på regeringens uppdrag får inrikta och samordna de beredskapsansvariga myndigheternas verksamhet samt prioritera civila statliga resurser. Myndigheten bör under höjd beredskap även få besluta om fördelning av civila statliga resurser som förberetts särskilt för höjd beredskap. Detta bör framgå genom en ändring i 13 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Härigenom kan MSB på ett tydligare sätt leda och samordna det civila försvaret under höjd beredskap och se till att tillgängliga resurser används effektivt. Den direkta påverkan på resursanvändningen gäller med avseende på statliga resurser, men indirekt kan påverkan utifrån detta uppdrag även utövas med avseende på andra resurser. Hur andra än statliga resurser närmare ska förberedas för användning under höjd beredskap, genom avtal eller förfogande, bör bli föremål för överväganden i det fortsatta arbetet med ett samlat försvar.

MSB:s bedömning:

MSB:s operativa arbete i fredstid utgår från en organisation som är byggd för att kunna hantera konsekvenserna av oväntade händelser utifrån ett all-risk-perspektiv, det vill säga en bred hot- och riskbild. I enlighet med MSB:s uppdragsredovisning till regeringen 2014-05-27, *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (Dnr 2013-2330)*, ska MSB utveckla den operativa roll som idag finns inom ramen för den fredstida krishanteringen för att även kunna verka inför och under höjd beredskap.

MSB har, i enlighet med 7 § i myndighetens instruktion, i uppdrag att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Inom ramen för sitt uppdrag att stödja samordning kan MSB i praktiken behöva inrikta och samordna aktörernas hantering av allvarliga olyckor och kriser. I detta ingår att säkerställa en effektiv användning av samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och därmed att kunna mäkla dessa vid behov.

I Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20)* nämns att vid beslut om höjd beredskap organiseras det civila försvaret med utgångspunkt i samhällets krisberedskap genom bland annat de förmågor, strukturer och principer som används för hantering av fredstida kriser. Försvarsberedningen anser att en myndighet vid höjd

beredskap ska inrikta och besluta om prioritering och fördelning av tillgängliga resurser.

För att fylla sin roll som företrädare för det civila försvaret i avvägningar mellan civila och militära behov inför och under höjd beredskap och som resursmäklare i fredstid, behöver MSB kunna ta fram underlag för att döma av resurskonflikter, undvika suboptimering och i värsta fall att en myndighets åtgärder medför problem för en annan myndighets verksamhet. Förmågan kräver en utförlig rapportering från samhällets olika viktiga aktörer och Försvarmakten vad gäller behov av resurser för att rätt kunna avväga dessa.

På regional nivå har länsstyrelserna idag ett uppdrag i sin instruktion att under höjd beredskap bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna, att verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

På central myndighetsnivå hade Överstyrelsen för civil beredskap i sin instruktion uppdraget att vara beredd att efter särskilt beslut av regeringen inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas verksamhet. MSB anser att ett motsvarande uppdrag bör finnas hos myndigheten som komplement till det uppdrag som idag finns på regional nivå vid länsstyrelserna. Det är MSB:s bedömning att ett tydligare uppdrag också förbättrar MSB:s möjligheter att agera företrädare för det civila försvaret samt göra avvägningar mellan civila och militära behov.

MSB föreslår mot bakgrund av ovanstående att myndigheten under höjd beredskap på regeringens uppdrag får inrikta och samordna de beredskapsansvariga myndigheternas verksamhet samt prioritera civila statliga resurser. Myndigheten bör under höjd beredskap även få besluta om fördelning av civila statliga resurser som förberetts särskilt för höjd beredskap. Detta bör framgå genom en ändring i 13 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Härigenom kan MSB på ett tydligare sätt leda och samordna det civila försvaret under höjd beredskap och se till att tillgängliga resurser används effektivt. Den direkta påverkan på resursanvändningen gäller med avseende på statliga resurser, men indirekt kan påverkan utifrån detta uppdrag även utövas med avseende på andra resurser. Hur andra än statliga resurser närmare ska förberedas för användning under höjd beredskap, genom avtal eller förfogande, bör bli föremål för överväganden i det fortsatta arbetet med ett samlat försvar.

3.3 Utveckling av det civila försvarets stöd till Försvarsmakten

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan utvecklas vid krig och krigsfara, med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov, inom områdena transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser.

MSB föreslår att det civila försvarets stöd till Försvarsmakten ska planeras sammanhållet med övrig planering för det civila försvaret innebärande

att planeringen avseende stöd till Försvarsmakten inryms på varje nivå, central, regional respektive lokal nivå,

att den samordnade planeringen mellan civilt och militärt försvar resulterar i inriktning för respektive nivå och samhällssektor,

att dessa inriktningar innefattar Försvarsmaktens behov inom områdena transport och logistik, försörjning med livsmedel, drivmedel, elektricitet, och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser.

MSB:s bedömning

I likhet med den inriktning som Försvarsberedningen har uttryckt bedömer MSB att det är ändamålsenligt att integrera stödet till Försvarsmakten i den civila planeringen inför och under höjd beredskap. MSB föreslår att denna systematiska planering samordnas med Försvarsmakten på alla nivåer. Denna samordning bör, enligt MSB:s uppfattning, ske på varje nivå, dokumenteras och utgöra inriktning för lägre nivåer.

Kritiska resurser som är gränssättande för det militära och civila försvarets förmågor, och för den samlade försvarseffekten vid krigsfara och krig, behöver hållas samman nationellt. Användningen av sådana kritiska resurser kan inte utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang.

I rapporten *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar* (FOI Memo5090, 14 okt 2014) bedömer FOI att när det gäller indirekt stöd i form av en fungerande infrastruktur kan uppgiften att stödja Försvarsmakten innebära svåra avvägningar – såväl akuta som mer långsiktiga – om hur resurser för reparationer, upprätthållande och återuppbyggnad av olika funktioner ska prioriteras geografiskt och funktionellt, med hänsyn tagen till samhällets generella behov gentemot Försvarsmaktens behov under rådande konflikt.

Motsvarande avvägningar och prioriteringar som för det indirekta stödet ovan kommer rimligen också behöva göras i fråga om direkt stöd till Försvarsmakten i fråga om transporter, försörjning av livs- och drivmedel samt sjukvårdsinsatser.

MSB bedömer att en särskild utmaning i stödet till Försvarsmakten finns i skedet innan höjd beredskap beslutats av regeringen. Försvarsmakten kan höja sin egen beredskap i olika steg inför krigsfara och krig. På civil sida är utgångspunkten en mer dynamisk syn på anpassningen av beredskapen under fredstid. Det kan finnas skäl att regeringens anvisningar för planeringen inför höjd beredskap beaktar Försvarsmaktens behov av stöd även innan beredskapen höjts så att civila myndigheter kan planera för detta så långt möjligt med gällande regelverk.

En annan utmaning som bl.a. rör stödet till Försvarsmakten handlar om behovet av stöd och samverkan vid påverkan från annan stat på den nationella handlingsfriheten och suveräniteten. Sådan antagonistisk verksamhet kan påbörjas redan idag utan att det är krigsfara eller krig. Som nation måste vi kunna hantera sådana handlingar inom ramen för gällande regelverk i fred med stort behov av samverkan mellan berörda aktörer för att identifiera, förstå och vid behov möta antagonistiska handlingar.

MSB bedömer att indelningen i samhällssektorer av kris- och krigsviktig verksamhet (samhällsviktig verksamhet) kommer att kunna på ett avgörande sätt effektivisera stödet till Försvarsmakten både vad gäller kontakterna mellan Försvarsmakten och den stödjande sektorn, men också vad gäller samordningen mellan aktörer inom respektive sektor (se även avsnitt 3.4.7).

Stödet till Försvarsmakten kan inte bara ta sin utgångspunkt i att stödja med verksamheter inom ett antal kritiska områden. Försvarsmakten behöver också få stöd i samordningen av denna verksamhet genom att antalet kontaktytor mellan civilt och militärt försvar klaras ut inom den planering som genomförs.

I bilaga 3 finns en närmare bedömning av den befintliga förmågan till stöd inom ett antal viktiga områden.

Som påpekats i avsnitt 3.2.2 bör frågan om hur resurser som inte tillhör staten ska tas i anspråk för användning under höjd beredskap bli föremål för överväganden i det fortsatta arbetet med ett samlat försvar.

3.4 Hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla planeringen

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla planeringen för det civila försvaret för att inledningsvis kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid.

MSB anser att följande nio punkter sammanfattar de viktigaste åtgärderna och budskapen för att det civila försvaret inledningsvis ska kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid. Det som behöver göras är att

1. det tydliggörs att planering inför höjd beredskap ska genomföras,
2. uppgifter och mål för respektive berörd myndighet klarläggs,
3. anvisningar ges,
4. innebörden av den planering som ska genomföras utvecklas,
5. samordning sker mellan det civila och militära försvaret,
6. kunskap hos aktörer byggs upp och vidmakthålls,
7. befintliga strukturer och processer för krisberedskap används i första hand,
8. identifiera beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas i samverkan med berörda aktörer och, inte minst privata företag samt
9. beredskapen ökas för att vid behov påskynda planeringsarbetet.

MSB anser att punkterna 1-3 är ett ansvar för regeringen och att punkterna 4-6 i huvudsak är ett ansvar för MSB. Ansvaret för de tre sista punkterna ligger på alla de ansvariga aktörerna men i första hand de beredskapsansvariga myndigheterna.

3.4.1 Det tydliggörs att planering inför höjd beredskap ska genomföras

Planeringen inför höjd beredskap avseende civilt försvar ska ske på samtliga tre ansvarsnivåer under högsta ledningen (regeringen och riksdagen), i enlighet med berörda aktörers beredskapsansvar och den svenska förvaltningsmodellen. Planeringen ska genomföras mot de mål som regeringen angett för civilt försvar och de författningar som kommer att styra myndigheternas planering för höjd beredskap samt ha sin utgångspunkt i krisberedskapen.

MSB bedömer att regeringen behöver tydliggöra för respektive beredskapsansvarig myndighet att planering inför höjd beredskap ska genomföras. MSB påtalade detta behov även i den rapport som lämnades den 27 maj 2014, *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*, dnr 2013-2330.

3.4.2 Uppgifter och mål för respektive berörd myndighet klarläggs

Beredskapsansvariga myndigheter, vars roll och uppgift definieras i krisberedskapsförordningen, ska bland annat planera för att anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation samt genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sin uppgift vid höjd beredskap. Det åligger samtliga utpekade myndigheter att kontinuerligt bedöma vilken verksamhet som behövs med anledning av den säkerhetspolitiska situationen. Dessa myndigheter har också att beakta vad en återupptagen försvarsplanering innebär, särskilt sett till arbetet med civilt försvar.

MSB bedömer att det finns behov av att förtydliga mål, ansvarsområde och uppgift för beredskapsansvariga myndigheter. Detta är ett naturligt nästa steg i utvecklingen av civilt försvar och bör påbörjas under 2015 genom dialoger mellan berörda myndigheter och uppdragsgivaren med stöd av MSB. Se även avsnitt 3.1.1

Det måste vidare vara möjligt att följa upp och utvärdera förmågan inom respektive beredskapsansvarsområde så att enhetlighet och effektiv resursanvändning möjliggör största möjliga försvarseffekt. Det kan även finnas skäl att på sikt se över vilka myndigheter som ska vara beredskapsansvariga.

3.4.3 Anvisningar ges

Försvarsberedningen har uttryckt att försvarsplaneringen som instrument ska vara styrande och utgöra grunden även för det civila försvaret samtidigt som anvisningarna för densamma ska ta sin utgångspunkt i målen för det militära försvaret. MSB konstaterar i ovanstående rapport till regeringen att det krävs en tydlig inriktning från regeringen även till de civila myndigheterna kring grundläggande förutsättningar för planeringen som avser höjd beredskap. MSB bedömer att om försvarsplaneringen ska bli styrande, behöver regeringen lämna anvisningar för arbetet. Regeringens anvisningar måste beakta även målen för det civila försvaret och de behov av underlag som civila myndigheter har, utöver det som Försvarsmakten efterfrågar. Se även MSB:s rapport *MSB och Försvarsmaktens försvarsplanering* (dnr 2014-3149). Med stöd av regeringens anvisningar kan MSB se till att planeringen inför höjd beredskap bedrivs samordnat inom samverkansområdena (se avsnitt 3.1.1).

3.4.4 Innebörden av den planering som ska genomföras utvecklas

De berörda aktörerna ska utifrån regeringens anvisningar påbörja planeringen inför höjd beredskap. MSB på central nivå och länsstyrelserna på regional nivå har här ett särskilt ansvar att konkretisera regeringens styrning och ge anvisningar för hur planeringen ska genomföras så att planeringen hålls samman. I avsnitt 3.1.1 föreslår MSB också att ansvaret för MSB:s del förtydligas.

MSB har för avsikt att påbörja ett föreskriftsarbete under 2015 för att precisera uppgifterna rörande höjd beredskap för myndigheterna som omfattas av krisberedskapsförordningen. Se även avsnitt 3.5.

Planeringen inom det civila försvaret har två perspektiv:

- Långsiktig planering (strategisk)
- Planering av operativ verksamhet (genomförande)

Den långsiktiga planeringen ska grundas på strategiska analyser och genomföras i planeringscykler med ett bestämt tidsintervall. Syftet med den långsiktiga planeringen är att skapa en bred grund för den verksamhet som kan behöva genomföras vid höjd beredskap. De grunder som behövs avser de beredskapsansvariga aktörernas utveckling av förmågor på lång sikt. Dessa förmågor avser såväl krisberedskap som civilt försvar. Därigenom utvecklas och upprätthålls det civila försvaret i förhållande till relevant hotbild, samhällsutvecklingen och de förmågor som behövs i framtiden.

Planeringen av operativ verksamhet som kan behöva genomföras vid krigsfara och krig görs som en förlängning av förmågeutvecklingen som sker i hela hotskalan. Vissa förberedelser kan behöva genomföras redan idag och vid ett försämrat omvärldsläge, inte minst mot bakgrund av hur påverkan på ett lands nationella handlingsfrihet och suveränitet kan inledas långt innan krigsfara uppkommer. Inom ramen för gemensamma planeringsgrunder, avseende civilt och militärt försvar, samordnas planeringen i förhållande till aktuell hotbild och händelser.

Planeringen för höjd beredskap behöver hållas samman och genomföras på central, regional och lokal nivå. För att planeringen ska hänga samman bör den inte påbörjas på samtliga nivåer samtidigt. Planeringen bör genomföras i första hand på central nivå men delvis också på regional nivå. På sikt kommer den lokala nivån att också involveras. Vidare måste ambitionen i olika aktörers planering vara anpassad. Det innebär t.ex. att geografiskt strategiska områden inledningsvis ska prioriteras i planeringsarbetet.

3.4.5 Samordning sker mellan det civila och militära försvaret

Planeringen för det civila försvaret ska ske tillsammans med det militära försvaret så att det samlade försvaret blir samordnat. Denna samordnade planering ska, med utgångspunkt i regeringens anvisningar, resultera i en inriktning för berörda aktörers planering och verksamhet inför och under höjd beredskap. Det arbete som påbörjats mellan MSB och Försvarsmakten ska fortsätta och utvecklas. På regional nivå utvecklas samtidigt samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmaktens regionala ledning.

Syftet med gemensamma grunder för samordnad planering (grundsyn) är att samordna den fredstida civil-militära planeringsverksamheten inför höjd beredskap. Vidare är syftet att samordna civil-militär verksamhet under höjd beredskap, primärt genom på förhand gjorda prioriteringar, med fokus på verksamheter och resurser som är särskilt kritiska för stödet till Försvarsmakten.

3.4.6 Kunskap hos aktörer byggs upp och vidmakthålls

MSB bedömer att det finns ett mycket stort behov av kunskapsuppbyggande verksamhet inom området civilt försvar för berörda myndigheter och aktörer. Kunskapsuppbyggande verksamhet, innefattande bl.a. utbildning, övning och spel, utgör centrala moment i såväl planering som genomförande av verksamhet inför och under höjd beredskap. Den kunskapsuppbyggande verksamheten ska innefatta kunskap om civilt försvar under höjd beredskap och de krav som krig medför. Den bör också innefatta utbildning i att genomföra själva planeringen och samverkan med Försvarsmakten, samt scenarioanalyser och förmågebedömningar. Den kunskapsuppbyggande verksamheten inom civilt försvar bör på olika vis samordnas med den kunskapsuppbyggande verksamhet (utbildningar och övningar) som genomförs inom ramen för den fredstida krisberedskapen, i syfte att undvika överlappningar och tidsmässig överbelastning i systemet. MSB bedömer att det kommer att ta flera år att öka förmågan på både individ- och organisationsnivå och att detta kommer att kräva ytterligare resurser. Även om en samordning med redan befintlig verksamhet och strukturer sker finns en utmaning i att det handlar om en "nystart" men också i frågan om hantering av sekretess i övningar. Troligtvis behöver nya metoder och format för samverkansövningar mellan det civila och militära försvaret utvecklas.

MSB bedömer att det är nödvändigt att alla berörda myndigheter, liksom även kommuner och landsting, tar ansvar för att dess personal har nödvändig kunskap om civilt försvar, både vad gäller sin egen roll och det område den är verksam inom. Aktörerna inom området bör därför i närtid inventera vilka utbildnings- och övningsbehov de har inom civilt försvar och vilka behov som är mest tidskritiska. MSB kan använda detta underlag som en del i en samlad

utredning av behovet av utbildning inom krisberedskap och civilt försvar. MSB vill framhålla vikten av att gemensam planering av utbildning och övning inom civilt försvar sker inom de strukturer för utbildning och övning som redan finns.

Under en följd av år har utbildning avseende försvarssekretess inte genomförts i den omfattning och med den intensitet som kommer att bli nödvändig när planeringen inom området civilt försvar nu ska påbörjas med den personal som är eller kommer att bli ansvarig för beredskapsplaneringen. MSB bedömer att det är nödvändigt att utbildning snabbt kommer igång inom alla berörda myndigheter, liksom även inom kommuner och landsting, vad avser frågor om informationssäkerhet och försvarssekretess.

Idag saknas övningar som syftar till att stärka den gemensamma förmågan inom ramen för det samlade försvaret. Som övad aktör i en övning finns förutsättningar för att identifiera och skapa förståelse för behov av samverkan kring resurser, vilket gäller alla myndigheter. Deltagandet i övningsverksamhet stärker samverkansförmågan både hos Försvarsmakten och hos civila aktörer, varför detta bör ske på ett mer systematiskt sätt. MSB föreslår därför att planeringen av kommande övningar i högre grad genomförs av Försvarsmakten och civila myndigheter tillsammans. Det kan krävas både nya metoder och format när det gäller övningar som rör höjd beredskap, på alla nivåer. Övningsplanering som syftar till att utveckla den gemensamma förmågan i det samlade försvaret bör integreras i de strukturer för övningsplanering som finns på civil och militär sida. Det finns emellertid ett flertal dimensioner som gör att det fortsatta utvecklings- och förändringsarbetet med utbildning och övning ställs inför nya utmaningar som kräver både tid och resurser. Det faktum att detta blir en nystart är i sig en viktig faktor avseende både förankringsprocesser och kunskapshöjande aktiviteter.

Inom området civilt försvar behöver kunskap vid forskningsmiljöer och hos forskare också byggas upp. MSB har genomfört och genomför studier som en första viktig pusselbit i en strukturerad kunskapsutveckling. Under 2016 planeras en större forskningsutlysning som rör civilt försvar. Framöver behöver MSB tillsammans med aktörerna också bedöma vilket behov det kan finnas av särskilda forskningsmiljöer för att stödja utvecklingen inom området.

3.4.7 Befintliga strukturer och processer för krisberedskap används i första hand

Med utgångspunkt i samhällets krisberedskap måste dagens strukturer och processer användas samordnat och effektivt för att också inbegripa perspektivet höjd beredskap. Detta förhållningssätt finns i hela MSB:s svar på uppdraget. Ytterligare några viktiga strukturer och komponenter beskrivs i det följande. Det handlar om utvecklingen av samverkansområdena, informations-

och kommunikationssäkerhet samt kontinuitetshantering och personalplanläggning.

Utvecklade samverkansområden

Regeringen har beslutat att vissa utpekade statliga myndigheter ska bedriva gemensam planering i samverkansområden. Samverkansområdena etablerades 2002 och ersatte en tidigare konstruktion med funktioner och funktionsansvariga myndigheter. MSB ansvarar för stöd till och utveckling av arbetet inom samverkansområdena.

Under tiden som gått sedan samverkansområdena bildades har behoven av samverkan och gemensam planering mellan myndigheter utvecklats. Det finns därför anledning att se över samverkansområdena, både vad gäller sammansättning och uppgifter. Utvecklingsarbetet av det civila försvaret liksom arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet bör beaktas i en sådan översyn. Den nuvarande strukturen med samverkansområdena är inte fullt ut utformad för de samverkanskrav som gör sig gällande inom ramen för planering avseende samhällsviktig verksamhet respektive civilt försvar. En utveckling av samverkansstrukturen bör därför beakta sektorsansvar som är av särskild relevans för planeringen inför höjd beredskap.

MSB kommer 2015 att påbörja ett arbete med att i samverkan med berörda myndigheter ytterligare analysera vilka konsekvenser och möjligheter ett planeringsarbete inom samhällssektorer, motsvarande de sektorer som finns i handlingsplanen för samhällsviktig verksamhet, får för de sex samverkansområdena. En förändring av dagens samverkansområden bedöms ta åtminstone två till tre år att genomföra. Tills detta är klart bör försvarsplanering genomföras genom att koppla utpekade samhällssektorer till nuvarande struktur av samverkansområdena.

Utvecklad förmåga inom informationshantering

Förmågan till informationshantering är idag av stor vikt för samhällets aktörer. De flesta organisationer har inte en autonom informationshantering inom den egna verksamheten vilket medför att det finns starka beroenden till exempelvis kommersiella leverantörer och andra samarbetspartners. Därför kommer det sammanlagda antalet aktörer som kan komma att beröras av uppgifter inom det civila försvaret att bli mycket stort. Med tanke på detta är det praktiskt och ekonomiskt realistiskt att införa synsätt och metoder kring informationshanteringen i det civila försvaret som är helt olika från de som tillämpas normalt. Det systematiska informationssäkerhetsarbetet som redan idag bedrivs bör väga in de krav som gäller under höjd beredskap. Utan kännedom om olika informationshanteringsprocessers betydelse och beroendeförhållanden kan varken rätt prioriteringar eller rätt skyddsåtgärder vidtas.

All planeringsverksamhet avseende höjd beredskap, liksom för övrigt även viktiga områden inom krisberedskapen, inrymmer betydande delar av information som är av den karaktären att den bör omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Informationssäkerhet är därför ett område som i olika avseenden måste åtfölja all den planering för höjd beredskap och krig som genomförs inom olika verksamheter som är av betydelse för det samlade försvaret. MSB bedömer också att aktörernas tillämpning av regelverket som syftar till att skydda sekretessbelagda uppgifter behöver utvecklas och följas upp på ett systematiskt sätt så att uppgifter av betydelse för rikets säkerhet hanteras korrekt. Eventuella brister i informationssäkerhetsarbetet är särskilt allvarliga vad gäller en återupptagen försvarsplanering

Utvecklad kommunikationssäkerhet

Arbetet med kommunikationssäkerhet i standardprodukter/program bör utvecklas i syfte att säkerställa att en bred krets av samhällsaktörer kan få tillgång till säker kommunikation inför och under höjd beredskap. Signalskydd är resurs- och kostnadskrävande. Genom att istället använda standardprodukter (Commercial off the shelf, COTS) som grund, så kan redan gjorda investeringar i teknikutveckling utnyttjas och logistik och underhåll förenklas, vilket leder till kostnadsbesparingar. MSB ska, i samverkan med FMV, Försvarsmakten, FRA samt andra berörda myndigheter, analysera och komma med förslag hur arbetet med säkerhet i it-produkter för säker kommunikation kan utvecklas. Förmågan att hantera information säkert kan därmed stärkas inför och under höjd beredskap.

Kontinuitetshantering för säker personalplanering

Tillgänglig personal och materiel för verksamheter i det samlade försvaret inför och under höjd beredskap är av avgörande betydelse för att uppnå de förmågor som krävs. En bristfällig personal- och materielplanering för höjd beredskap riskerar att leda till resurskonkurrens och tidsförluster för verksamheterna i det samlade försvaret. Särskilt allvarligt är detta när det gäller nyckelpersonal och kritiska resurser, t.ex. kopplat till samhällsviktig verksamhet.

Med ett utvecklat program för kontinuitetshantering ska verksamheten, trots störningar och avbrott, kunna klara att leverera de tjänster och produkter som är viktigast för såväl organisationen som omgivningen. Det finns samtidigt utvecklade rutiner för att snabbt kunna återgå till normal verksamhet efter ett avbrott. Det finns nu också en vägledning för kontinuitetshantering, (SS 22304). Arbetet med kontinuitetshantering ska stödja arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet och det systematiska säkerhetsarbetet. MSB anser att grunden för personalplanläggning inför höjd beredskap är den framtida kontinuitetshantering. Det är i denna process som personalbehov kan identifieras och planeras. Detta förutsätter dock att utvecklade scenarier som handlar om krigsfara och krig och som inrymmer långa perioder med hög påfrestning analyseras hos aktörerna och att inriktningar för detta ges av

berörda myndigheter. Behovet av nyckelpersoner bör särskilt uppmärksammas och att verksamhet kan behöva bedrivas kontinuerligt över tiden (24/7).

Varje krigsviktig verksamhet har bemanningsansvar för sin krigsorganisation. Den grundläggande principen är att den sker med anställd personal. För att hantera personalbehovet inom civilt försvar under höjd beredskap bedömer MSB att nuvarande regelverk med den allmänna tjänsteplikten enligt 6 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikten utgör grunden och normalförfarandet. Konkurrensen från det militära försvaret är idag betydligt mindre än tidigare och berör främst Hemvärnet och de tidvis tjänstgörande soldaterna och sjömännen samt reservofficerarna.

Det kan behövas personella förstärkningar vid främst de beredskapsansvariga myndigheterna under höjd beredskap för att lösa lednings- och samordningsuppgifter. Personalbrister bör i första hand täckas genom omfördelning inom verksamheten eller genom att avtal träffas med lämpliga personer om frivillig tjänstgöring under beredskapsförhållanden. Pliktpersonal bör vara ett sistahandsalternativ. Det är också möjligt att genom avtal knyta till sig frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna. En beredskapsansvarig myndighet bör samordna personalplaneringen.

Inom vissa samhällsfunktioner finns det särskilda utmaningar. Den kommunala räddningstjänsten är vital för skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap. Det är därför viktigt att även kommuner med deltidsbrandmän kan knyta till sig dessa med den allmänna tjänsteplikten trots att dessa oftast har en annan huvudarbetsgivare. Tidigare har totalförsvarsplikten utnyttjats för att utbilda personal för förstärkning av den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Vid behov i ett senare skede kan denna möjlighet återigen utnyttjas. Även inom hälso- och sjukvården finns det särskilda utmaningar. MSB bedömer att det kommer att behövas förstärkningar av personal för att klara ett väpnat angrepp. Det kan här vara aktuellt att med avtal knyta till sig personal som slutat eller gått i pension för att det snabbt ska gå att förstärka personalsituationen. Sådana avtal kan utformas så att de kan gälla även under fredstid vid exempelvis en pandemisituation. Även inom andra samhällssektorer kan personalförstärkningar vara nödvändiga under höjd beredskap t.ex. vad gäller transporter och reparationsverksamhet. Det bör därför i planeringsarbetet framöver framgå hur respektive aktör avser att lösa sådana personalfrågor.

3.4.8 Identifiera beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas i samverkan med berörda aktörer och privata företag

Utifrån beslutad inriktning och gällande anvisningar och med beaktande av behov som finns och genomförd analys identifieras beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas. Beredskapsansvariga myndigheter har ett ansvar att vidta

de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap.

Inom i princip alla områden är verksamheter under höjd beredskap och krig inom hela det civila försvaret, särskilt vad avser förmågan att kunna ge stöd till Forsvarsmakten, beroende av de omfattande resurser, personal och materiel samt kunskaper och förmågor som finns utanför den offentliga sektorn.

Inom stora delar av den privata sektorn finns viktiga kunskaper för det civila försvaret som avser den egna verksamheten och dess resurser, möjligheter att utnyttja dessa eller alternativa resurser etc. Det är också viktigt att understryka att den förmåga som eftersträvas enligt regeringsuppdraget också kan komma att krävas hos privata aktörer eller andra icke-offentliga aktörer. Inom de olika branscherna i näringslivet bedrivs ofta analyser av utvecklingen inom olika områden som inte sällan har strategisk innebörd och som, om den kan tillgodogöras, även kan vara till stor nytta i analyser och bedömningar inom viktiga delar av krisberedskapen och det civila försvaret.

En systematisk och heltäckande inventering bör genomföras av vilka behov av stöd från icke-offentliga aktörer som det samlade försvaret har. Inventeringen bör omfatta ett tidsperspektiv om 5-10 år.

Så långt som möjligt ska ett sådant informationsutbyte ske i samförstånd inom ramen för privat-offentlig samverkan, i redan etablerade samverkansfora. Samarbetet bör så långt som möjligt bygga på principen om ömsesidig nytta. Det är därför väsentligt att det finns aktiviteter som dessa aktörer har direkt nytta av att medverka i, som t.ex. ökar den egna förmågan att hantera oönskade händelser. Det är vidare viktigt att en helhetssyn etableras så att samarbetsformerna inte enbart avser en del av hotskalan.

Mot bakgrund av ovanstående vill MSB understryka vikten av att näringsidkare deltar i planeringen i överensstämmelse med lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. MSB:s bedömning är att lagen fortsättningsvis är viktig för att säkerställa att ansvariga aktörer har korrekt information om resurser och förmåga inom ramen för det samlade försvaret. I avsnitt 3.5 utvecklas resonemangen kring identifiering av kris- och krigsviktiga verksamheter m.m.

3.4.9 Beredskapen ökas för att vid behov påskynda planeringsarbetet

Arbetet med att utveckla civilt försvar är långsiktigt. Att genomföra arbetet inom befintliga strukturer och inom befintliga ekonomiska ramar har flera fördelar men samtidigt kommer arbetet att ta tid att genomföra. Det är svårt att bedöma hur lång tid utvecklingsarbetet kräver men MSB bedömer att tidigast 2020 kommer viktiga delar av förmågor som rör höjd beredskap att finnas på

plats. Att genomföra planering, utbilda personal, öva och anskaffa viss materiel och bygga upp förmågor kommer att ta tid.

Skulle omvärldsläget försämrats måste en forcering ske på bekostnad av annan verksamhet och med tillförda ekonomiska resurser. MSB anser att beredskapsansvariga myndigheter ska analysera vad en forcering av arbetet skulle kunna innebära för myndigheten och det ansvar som myndigheten har i sektorn i syfte att öka handlingsberedskapen inför ett försämrat omvärldsläge.

3.5 Identifiering av kris- och krigsviktiga verksamheter m.m.

MSB ska enligt uppdraget beskriva hur arbetet med att identifiera kris- och krigsviktiga verksamheter och skydd av samhällsviktig infrastruktur kan utvecklas i syfte att bidra till att utveckla och upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara.

3.5.1 Förutsättningar för att identifiera kris- och krigsviktiga verksamheter

MSB bedömer att kris- och krigsviktig verksamhet har sin motsvarighet i samhällsviktig verksamhet och att utvecklingsarbetet därför bör ha sin utgångspunkt i den del av samhällets krisberedskap som avser skydd av samhällsviktig verksamhet.

MSB avser påbörja ett arbete med att utfärda föreskrifter för tillämpningen av 18 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. En viktig del i detta är att föreskriva om risk- och sårbarhetsanalyser för höjd beredskap och hur detta arbete kan och bör samordnas med det som gäller för fredstida kriser i enlighet med 9 § samma förordning. En del av den analys som ska göras omfattar försörjningsanalyser.

MSB:s bedömning

Målet för det civila försvaret är att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, värna civilbefolkningen och bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vårt närområde. Att *säkerställa* innebär att de verksamheter och den infrastruktur som upprätthåller respektive funktion ska ha en god förmåga till kontinuitet, inklusive (fysiskt) skydd vid allvarliga störningar och kriser och även inför och under höjd beredskap. Att värna civilbefolkningen innebär att de samhällsfunktioner som är av särskild betydelse för befolkningens liv och hälsa och de verksamheter som upprätthåller dem ska ha en god förmåga att motstå, hantera och återhämta sig från allvarliga störningar och krigshandlingar.

MSB bedömer att kris- och krigsviktig verksamhet har sin motsvarighet i samhällsviktig verksamhet och att utvecklingsarbetet därför bör ha sin utgångspunkt i den del av samhällets krisberedskap som avser samhällsviktig verksamhet.

För att utveckla och upprätthålla en tillförlitlig försörjning och flödessäkerhet vid höjd beredskap krävs att kris- och krigsviktig verksamhet identifieras. MSB bedömer att det är motiverat att utfärda föreskrifter för de beredskapsansvariga myndigheterna kring detta och att myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser bör omfatta hela hotskalan. Detta skulle bland annat innebära att samhällsviktig verksamhet (kris- och krigsviktiga verksamheter och samhällsviktig infrastruktur) identifieras för förhållanden inför och under höjd beredskap, liksom risker och kritiska beroenden, samt att planerade åtgärder redovisas. Myndigheterna behöver därför beakta kravet på informationssäkerhet i arbetet med analyserna samt bedöma behovet av sekretess i hela eller delar av redovisningen.

Breddningen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kommer att innebära ett merarbete för de beredskapsansvariga myndigheterna men bedöms vara helt nödvändigt om intentionerna i Försvarsberedningens rapport ska kunna följas.

Den verksamhet som ska bedrivas inom civilt försvar kräver en sammanhållen planering avseende samhällets samlade resurser och hur dessa ska prioriteras och fördelas. Mot bakgrund av detta bedömer MSB att försörjningsanalyser bör genomföras inom ramen för de risk- och sårbarhetsanalyser som ska göras i enlighet med 18 § krisberedskapsförordningen. Analyserna bör behandla behoven som föreligger vid höjd beredskap, tillgängliga resurser i tid och rum i samhället i stort, samt antaganden om påverkan på försörjnings- och flödessäkerheten. Analyserna bör ha ett framåtblickande perspektiv och beakta hur förändringar i samhället och omvärlden kan komma att påverka efterfrågan och utbud vad gäller olika kritiska varor.

Länsstyrelsernas uppgift blir att redovisa analyserna för höjd beredskap för respektive län och övriga beredskapsansvariga myndigheter för sina ansvarsområden. Länsstyrelsernas bedömningar för identifiering av kris- och krigsviktig verksamhet avseende höjd beredskap bör genomföras inom ramen för deras risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa kommer bland annat att bygga på den redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser som kommuner och landsting genomför för fredstida kriser i enlighet med 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det kan finnas behov av att ge fler myndigheter ett bevakningsansvar för att säkerställa upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara. I det fall regeringen behöver

peka ut någon ytterligare myndighet återkommer MSB med underlag i detta avseende.

3.5.2 Upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara

MSB bedömer att det är viktigt att utreda vilka samhällssektorer och viktiga samhällsfunktioner som är av särskild betydelse för upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara. Detta arbete ska ske med utgångspunkt i de risk- och sårbarhetsanalyser och försörjningsanalyser som ska genomföras vid bevakningsansvariga myndigheter i enlighet med 18 § krisberedskapsförordningen. MSB kommer genomföra ett sådant arbete som en del av redan pågående arbete inom skydd av samhällsviktig verksamhet.

MSB:s bedömning

Genom att, i samverkan med Försvarmakten samt med såväl andra offentliga som privata aktörer, utreda vilka samhällssektorer och viktiga samhällsfunktioner som är av särskild betydelse för att upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara skapas förutsättningar för en planering för att upprätthålla dessa flöden och tjänster. Arbetet bör samordnas med en revidering av MSB:s strategi och handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet. Utgångspunkten bör vara de risk- och sårbarhetsanalyser och försörjningsanalyser som ska genomföras vid beredskapsansvariga myndigheter i enlighet med krisberedskapsförordningen. För att i förlängningen kunna skydda och upprätthålla upp en leveranssäkerhet krävs att det finns:

- kunskap om civila och militära behov av varor och tjänster och vilka krav på tillgänglighet som måste ställas,
- samordning och planering ur ett helhetsperspektiv.

Krigsfara och krig kan beröra olika delar av landet på vitt skilda sätt och innebära svåra påfrestningar på vissa samhällssektorer. Följderna och graden av påverkan på samhället blir olika med anledning av detta. Förmågan att upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet blir också i hög grad beroende av vilka varor och tjänster som påverkas samt vilken nivå som anses rimlig att försöka upprätthålla. Vilka flöden som är avgörande för försörjningen och vilken försörjningsnivå som måste upprätthållas blir beroende av vilken inriktning avseende acceptabel nivå som beslutas och var de mest kritiska flödesstrukturerna finns. Utgångspunkten för dessa avvägningar ska således vara de politiska målen för civilt och militärt försvar och de konkretiseringar regeringen lämnar i sina anvisningar.

MSB avser göra en analys av möjligheten att utarbeta en metodik för att gradera och prioritera kris- och krigsviktiga samhällsfunktioner, utifrån scenario och händelseutveckling, inför och under höjd beredskap. Det kan ge underlag och inriktning för upprätthållandet av en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster. Arbetet bör ha sin grund i de målformuleringar som statsmakterna gjort avseende civilt och militärt försvar. I arbetet med försörjnings- och flödessäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara bör privata aktörer engageras i enlighet med lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering.

3.5.3 Förmåga att hantera it-incidenter i system som är kritiska för samhällsviktig verksamhet inför och under höjd beredskap

MSB konstaterar att obligatorisk it-incidentrapportering är mycket väsentlig för att stärka den nationella förmågan att hantera it-incidenter i system som är kritiska för samhällsviktig verksamhet inför och under höjd beredskap. Även aktörer utanför den statliga sfären kommer att behöva omfattas om förmågan ska bli tillfredsställande.

MSB:s bedömning

Sammankopplingarna mellan olika it-system utgör en växande sårbarhet i samhället, genom att störningar kan få spridningseffekter. Detta kan innebära ökade risker för viktiga samhällsfunktioner och även få konsekvenser som drabbar flera sektorer samtidigt. Det faktum att viktiga samhällsfunktioner kan slås ut med hjälp av logiska angrepp behöver beaktas. Denna situation är relativt ny och hänger samman med den snabba utvecklingen av informationsteknologin och framför allt utvecklingen av internet. Utvecklingen bedöms fortgå i ett högt tempo under många år framöver.

I MSB:s uppgifter ingår att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera it-incidenter och it-relaterade händelser och agera samordnat vid händelser. Inför och under höjd beredskap är det särskilt viktigt att effektivt kunna hantera it-incidenter och it-relaterade händelser. Frågan om att förebygga och hantera it-incidenter inför och under höjd beredskap måste samtidigt ses i ljuset av att samhällsviktig verksamhet i dag till stor del ägs och drivs av privata aktörer.

En god kännedom om de it-incidenter som inträffar är en grundförutsättning för att kunna skapa en lägesbild inom området och för att, utifrån en sådan lägesbild, kunna förebygga och hantera it-incidenter. MSB har tidigare på regeringens uppdrag redovisat förslag som rör obligatorisk it-incidentrapportering för statliga myndigheter. MSB vill understryka vikten av att ett system för sådan rapportering kommer på plats. Det är även angeläget att it-incidentrapportering sker från andra i sammanhanget väsentliga aktörer, det vill säga aktörer utanför den statliga sfären. De fortsatta övervägandena om

hur dessa aktörer ska involveras får göras med beaktande av det pågående arbetet med EU:s så kallade NIS-direktiv.

Hantering av it-incidenter ställer särskilda krav på de aktörer som berörs. Inte minst måste aktörerna kunna agera samordnat vid en händelse så att samhällets samlade resurser används effektivt och konsekvenserna av händelsen begränsas. En god förmåga att hantera it-incidenter och möta it-angrepp är av avgörande betydelse för att kunna upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödssäkerhet och därigenom för det civila försvaret. MSB kommer att fortsätta att utveckla förmågan i samhället att hantera it-incidenter, bland annat när det gäller teknisk säkerhet, kunskapshöjande utbildning och ökad medvetenhet om risker och hot som kan drabba de moderna systemen.

Möjligheten att i förväg träna sin förmåga i praktisk it-incidenthantering är mycket begränsad. För att praktiskt kunna hantera it-angrepp krävs förmågehöjande träning för samhällsviktig verksamhet. MSB har i samverkan med Totalförsvarets forskningsinstitut utvecklat ett så kallat "cyberrange" avsedd för förmågehöjande träning i hantering av it-incidenter. MSB kommer att se över möjligheterna till en utökad samverkan för praktisk träning av operatörer i samhällsviktig verksamhet som en del av förberedelserna för höjd beredskap.

3.6 Stärkt utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor

MSB ska beskriva hur samhällets förmåga att utveckla strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor för att identifiera och möta påverkanskampanjer eller riktade informationsoperationer mot Sverige eller svenska intressen kan stärkas.

3.6.1 Bakgrund

Medier och informationssamhället

När det psykologiska försvaret byggdes upp i efterkrigstidens Sverige skedde det med utgångspunkt i ett medielandskap som har få likheter med det informationssamhälle som vi idag lever i. Massmedier utgjorde den huvudsakliga förmedlaren av information och nyheter till allmänheten och medierapporteringen var i stora delar koncentrerad till ett fåtal relativt homogena aktörer. Antalet etermedier var under större delen av perioden reglerade och därmed begränsade till ett fåtal aktörer. Medieorganisationer drevs och ägdes huvudsakligen av svenska ägare. Kommunikationen via medier till allmänheten kunde delvis beskrivas som masskommunikation. Allmänheten

hade i de flesta fall begränsad möjlighet att återkoppla eller nyansera den rapportering som förmedlades.

Nyhetsrapportering, journalistik och framförallt möjligheten att förmedla olika typer av information är inte längre begränsad till traditionella och nationella medieorganisationer. Idag kan vem som helst med enkla medel och på egen hand producera och förmedla information. Information distribueras dygnet runt, i högt tempo och i en mängd olika kanaler. Press, radio och tv kompletteras i dag av lättillgängliga hjälpmedel som t.ex. datorer, mobiltelefoner och läsplattor. Medielogiken har, möjligen som en följd av denna utveckling, också förändrats och internationella mediehändelser blir snabbt stora mediehändelser i Sverige.

Förutsättningarna för de traditionella lokala och nationella medierna har på många sätt utmanats. Avreglering i kombination med globaliseringen och ökad konkurrens har bl.a. inneburit att ägarförhållanden har förändrats. Detta har t.ex. manifesterat sig genom att globala mediebolag har investerat i tidigare nationella medieorganisationer. Framväxten av sociala medier har dessutom skapat nya kanaler att kommunicera i för såväl offentliga som privata aktörer och inte minst för den enskilde individen. Producerande medieorganisationer ställs idag inför än högre krav på att med korta tidsförhållanden värdera och publicera nyheter. Parallellt med denna utveckling har också flera medieorganisationer ställts inför betydande rationaliseringar mot bakgrund av minskade intäkter. Som exempel har andelen prenumeranter på morgontidningar stadigt minskat under det senaste decenniet och bara under 2013 uppskattas det att 400 redaktionella tjänster försvann i Sverige.

Trovärdiga och tillförlitliga massmedier är grundläggande för ett demokratiskt samhälle. Den fria debatten och den obehindrade nyhetsförmedlingen har utgjort en viktig hörnsten i både det psykologiska försvarets arbete och i synen på medieföretagens beredskapsplanering. Inom journalistiken och bland den professionella journalistkåren tillämpas ett antal regler som kännetecknar god yrkesetik. Massmedierna är viktiga förmedlare av nyheter och information om händelser som berör vårt samhälle. Information och kommunikation är även viktiga medel för att vidmakthålla medborgarnas förtroende för och tillit till samhället och dess institutioner. I detta arbete är det viktigt att dels skydda sig mot direkt manipulation av publicerat material – exempelvis nyheter på webbplatser – och dels motverka försök till att influera den journalistiska produktionsprocessen.

De traditionella mediernas dominans med avseende på informations- och nyhetsförmedling har i grunden utmanats. De ökade möjligheterna att själv selektera och filtrera mediekonsumtionen utifrån individuella intressen har också inneburit helt nya möjligheter för den enskilde individen. Möjligheten att ta del av information och nyheter är större idag än någonsin tidigare. Dessutom har den enskilde stora möjligheter att delta och själv kommunicera egna

uppfattningar och budskap. Sammantaget innebär utvecklingen att den enskilde inte bara har avsevärt större möjligheter att bilda sig en uppfattning om vad som sker i vårt land och i vår omvärld än tidigare. Den enskilde kan dessutom med enkla medel delta i den offentliga debatten. Även offentliga företrädare och myndigheter har successivt flyttat tyngdpunkten för offentlig kommunikation mot olika typer av sociala medier. Offentliga företrädare och allmänheten möts därigenom allt oftare i allmänt tillgängliga och interaktiva debattfora. Denna utveckling för medborgare och beslutfattare närmare varandra, ökar tillgängligheten och möjliggör därmed större transparens i offentligt beslutsfattande.

Utvecklingen bär emellertid också med sig nya utmaningar. I det globala informationssamhället förmedlas idag omfattande mängder information och nyheter med hög hastighet i en mängd olika kanaler. Hastigheten och mängden tillgänglig information påverkar möjligheten att värdera utbudet källkritiskt. God nyhetsjournalistik brukar beskrivas utifrån ledstjärnor som sant, relevant och nytt och bör ytterst präglas av konsekvensneutralitet i förhållande till vad som rapporteras. I sociala medier kan avsändaren vara anonym eller förespegla en falsk identitet. Detta försvårar möjligheten för mottagaren att källkritiskt bedöma avsikten med olika budskap. Sammantaget blir vi därigenom mer sårbara för avsiktligt riktade budskap som syftar till att få oss att tveka, ändra uppfattning eller att agera på ett annat sätt än vi annars hade gjort. Utvecklingen har under de senaste decennierna inneburit att traditionella massmedier i allt högre grad kompletterats med sociala medier. Ur ett offentligt perspektiv ställer detta bl.a. nya krav på hur förmedlingen av information bör bedrivas för att faktiskt nå den avsedda målgruppen vid en krigssituation.

Psykologiskt försvar i Sverige

Samordningen av och planeringen för det psykologiska försvaret i Sverige har varit en civil myndighetsuppgift sedan 1950-talet. Fokus har legat på att säkerställa förutsättningarna för information och kommunikation och har i mindre utsträckning handlat om informationens innehåll. Inom ramen för totalförsvaret skulle det psykologiska försvaret i fredstid sprida kunskap om försvar och säkerhetspolitik, säkerställa att medierna kan fungera och att myndigheterna kan kommunicera med medborgarna i en krigssituation. Arbetet syftade till att, så långt det är möjligt under sådana extrema förhållanden, säkerställa ett öppet, demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier, där upplysta medborgare kan fatta kloka beslut. Tanken var att detta i förlängningen även bidrar till att öka befolkningens försvarsvilja och motståndskraft mot påtryckningar och psykologisk krigföring från motståndaren.

Under höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen hade Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) till uppgift att bedriva verksamhet som syftade till att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda. Under dessa förhållanden var tanken bl.a. att det psykologiska försvaret särskilt skulle verka för en fri nyhetsförmedling, motverka psykologisk krigföring samt vid behov föreslå regeringen åtgärder som syftade till att minska en angripares psykologiska motståndskraft.

I den planering för höjd beredskap (civilt försvar) som bedrevs fram till början av 2000-talet ingick krigsplacering av såväl informatörer som journalister i det psykologiska försvaret. Sedan arbetet med denna krigsorganisation upphörde har begreppet psykologiskt försvar successivt använts allt mindre. Styrelsen för psykologiskt försvar, som senast hade uppdraget att samordna planeringen inom området, lades ner 2008 och verksamheten togs från den 1 januari 2009 över av MSB.

En del av verksamheten som MSB övertog från SPF är arbetet med medieberedskap och etermedieberedskap. MSB samverkar med producerande och distribuerande medieföretag i samverkansforumet Mediernas beredskapsråd. MSB fördelar även medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia (se bilaga 3). Vidare genomför MSB opinionsstudier och publicerar årligen studien *Opinioner – om allmänhetens syn på samhällsskydd och beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. I samband med kriser har MSB till uppgift att stödja samordningen av information till allmänhet och medier. Vid kriser analyserar MSB regelmässigt även olika aspekter av händelseutvecklingen, bl.a. avseende eventuell avsiktlig påverkan i samband med säkerhetspolitiska kriser.

3.6.2 Påverkanskampanjer och riktade informationsoperationer

MSB föreslår att regeringen tydliggör påverkanskampanjer från främmande makt, riktade mot Sverige, som ett hot mot vår säkerhet.

MSB:s bedömning

Mot bakgrund av att påverkanskampanjer enligt Förvarsberedningen bör mötas med strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor, utgår MSB från att aktören bakom sådan verksamhet som Förvarsberedningen avser utgöra av en främmande makt. MSB bedömer att en sådan typ av påverkan som Förvarsberedningen avser sannolikt kommer att ske med dolda motiv och i kombination med annan psykologisk krigföring i olika former eller genom annat särskilt anpassat agerande.

Då uppdraget avser utveckling av strategiska och moderna försvarsförmågor bedömer MSB att en lämplig avgränsning för området bör inkludera sådan verksamhet som enskilt eller sammantaget hotar Sveriges suveränitet, värnandet av målen för vår säkerhet eller andra svenska intressen. Påverkanskampanjer kan därmed inverka menligt på svenska suveräna rättigheter och ytterst det nationella självbestämmandet. Verksamheten kan bedrivas både direkt och indirekt mot Sverige, såväl i fred som vid höjd beredskap, varför Sverige behöver ha förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer under samtliga skeden. MSB bedömer vidare att påverkanskampanjer kan bedrivas direkt mot opinioner och beslutsfattare i Sverige men också indirekt via Sverige med avseende på beslutsfattare och opinioner i ett annat land eller mot mellanstatlig organisation. Försvarsberedningen konstaterar att inför och under höjd beredskap ska relevanta försvarsförmågor verka inom ramen för det civila försvaret. MSB förutsätter därför att de strategiska förmågor och de verksamheter som ska utvecklas och bedrivas i fred även måste utvecklas med avseende på en krigssituation.

MSB delar Försvarsberedningens analys av händelseutvecklingen i Ukraina. MSB har följt utvecklingen med fokus på eventuella konsekvenser för målen för Sveriges säkerhet och har i påverkansanalysen noterat exempel på ett koordinerat tillvägagångssätt inom flera skilda områden. Inte minst har detta noterats med avseende på hur händelseförloppet har beskrivits. Det snabba händelseförloppet och det koordinerade tillvägagångssättet belyser relevansen för, och behovet av att försvarsförmågor som syftar till att identifiera och möta påverkanskampanjer behöver vara aktiva och bedrivas löpande även under fredsförhållanden.

Påverkanskampanjer

Försvarsberedningen och regeringen använder begreppen påverkanskampanjer respektive riktade informationsoperationer för att belysa hur påverkan kan komma att bedrivas mot Sverige. Enligt Försvarsberedningen karaktäriseras informationsoperationer som en militär förmåga och ur operativ och offensiv synvinkel:

”Informationsoperationer karaktäriseras av betydelsen att kunna sprida, påverka och skydda information, samt tillgång till det elektromagnetiska våglängdsområdet. Genom exempelvis telekrig, psykologiska operationer och cyberförsvar kan verkan nås mot motståndarens ledning och informations- och ledningssystem.”

Begreppet informationsoperationer är relativt etablerat och huvudsakligen militärt betingat. MSB utgår från att riktade informationsoperationer kan utgöra en delkomponent i mer omfattande påverkanskampanjer och kommer i det nedanstående att koncentrera svaret kring det mer övergripande begreppet påverkanskampanjer och dess innebörd för utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor.

MSB konstaterar att begreppet påverkanskampanjer saknar en vedertagen svensk definition. Till stöd för att utveckla en definition har MSB primärt utgått från Försvarsberedningens resonemang avseende händelseutvecklingen i Ukraina och den bedömning som Försvarsberedningen gör rörande strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor. Dessa utgångspunkter kombineras också med vad MSB identifierat i det egna påverkansanalysarbetet.

Förslag till definition

Utifrån Försvarsberedningens resonemang, kombinerat med de erfarenheter som MSB dragit i den egna påverkansanalysen, föreslår MSB följande definition av påverkanskampanjer:

Från främmande makt koordinerad verksamhet som innefattar vilseledande eller oriktig information eller annat för ändamålet särskilt anpassat agerande och som syftar till att påverka

- 1. beslut av politiska eller andra svenska offentliga beslutsfattare,*
- 2. opinioner hos hela eller delar av den svenska befolkningen, eller*
- 3. beslut eller opinioner i ett annat land,*

där Sveriges suveränitet, målen för vår säkerhet eller andra svenska intressen kan komma att påverkas menligt.

MSB har hemställt om synpunkter från samt fört en dialog med berörda myndigheter om förslaget till definition. Myndigheterna har inte haft invändningar mot definitionen.

3.6.3 Utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor

MSB kommer att fortsätta utveckla och samordna samhällets psykologiska försvarsförmågor.

MSB kommer att fortsätta utveckla förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer och psykologisk krigföring. Vidare kommer myndigheten följa utländsk informationsverksamhet som kan riktas mot Sverige i syfte att påverka svensk opinionsutveckling.

MSB avser i samverkan med berörda aktörer utveckla en nationell strategi för att *identifiera, förstå och möta* påverkanskampanjer.

MSB:s bedömning

Försvarsberedningen konstaterar att påverkanskampanjer kan komma att bedrivas mot Sverige, vilket ställer krav på att Sverige utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor såväl enskilt som tillsammans med andra. Inom ramen för påverkanskampanjer bedöms en främmande makt ha möjlighet att koordinera en bred palett av tillgängliga resurser. Detta kan manifesteras sig i såväl dolda som öppna aktiviteter, med syftet att manipulera

eller påverka beslutsfattare och opinioner i Sverige. MSB konstaterar att verksamheter inom ramen för en påverkanskampanj i sig inte behöver utgöra brott mot några lagar, men kan sammantaget hota den nationella suveräniteten, målen för vår säkerhet eller andra svenska intressen.

Påverkanskampanjer utgör således ett komplext hot och beröra flera olika delar av samhället. MSB konstaterar att en förutsättning för vidareutveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor är att såväl det löpande arbetet som utvecklingen för höjd beredskap tar sin utgångspunkt i fredsförhållandena. Tidsaspekterna för att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer ställer höga krav på samordning mellan berörda aktörer.

MSB arbetar idag med flera uppgifter som tidigare Styrelsen för psykologiskt försvar gjorde inom ramen för myndighetens instruktion. Mot bakgrund av Försvarsberedningens skrivningar om vikten av att utveckla strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor kommer MSB att fortsätta att utveckla och samordna samhällets psykologiska försvarsförmågor. MSB kommer också att fortsätta att utveckla förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer och psykologisk krigföring. Vidare kommer myndigheten följa utländsk informationsverksamhet som kan riktas mot Sverige i syfte att påverka svensk opinionsutveckling.

MSB bedömer att utvecklingen av psykologiska försvarsförmågor bör stärkas utifrån ett helhetsperspektiv och med fokus på att identifiera, förstå och möta påverkanskampanjer. Mot bakgrund av den komplexa karaktär som präglar hotet påverkanskampanjer bedömer MSB även att utveckling av strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor ställer krav på en nationell strategi för området. MSB föreslår att en nationell strategi tar sin utgångspunkt i nedan redovisad indelning.

Identifiera

MSB bedömer att ett flertal samhällsaktörer berörs av arbetet med att identifiera påverkanskampanjer mot Sverige. För att identifiera påverkanskampanjer bedömer MSB därför att samhällets förmåga att upptäcka och verifiera påverkansrelaterade verksamheter behöver stärkas ytterligare. Som ett första steg i detta arbete bör berörda aktörers möjligheter till samordnad och ömsesidig informationsförsörjning utvecklas. Den särskilda uppgiften att kartlägga och verifiera dolda delar av påverkanskampanjer kan även komma att ställa krav på en vidare utveckling av svenska underrättelseförmågor.

Förstå

MSB har utvecklat en grundläggande förmåga inom området påverkansanalys. Påverkansanalys innefattar i nuläget huvudsakligen förmåga att analysera och bedöma påverkan riktad mot Sverige. Förmågan har delvis byggt vidare på arvet från SPF och integrerats med myndighetens samlade operativa uppdrag. Huvudsaklig inriktning för utveckling av denna förmåga har utgjorts av frestida kriser.

MSB bedömer mot bakgrund av ovanstående att verksamhet för att förstå påverkanskampanjer bör bedrivas med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv och ytterst syfta till att identifiera konsekvenser för Sverige.

Möta

Att möta påverkanskampanjer förutsätter en vidareutvecklad samverkan mellan berörda kommunikativa funktioner. Dessa skall t.ex. genom samordnad kommunikation motverka vilseledande eller oriktig information eller annat för ändamålet anpassat agerande. Att möta vilseledande och oriktig information inom ramen för en påverkanskampanj kan behöva ske under stark tidspress. För att t.ex. möta vilseledande eller oriktig information kräver i sin tur en utvecklad förmåga att snabbt kunna förmedla saklig och korrekt information även under höjd beredskap.

MSB anser att vidareutvecklingen av förmågor för att möta påverkanskampanjer bör ses ur ett helhetsperspektiv. Detta förutsätter att verksamheten präglas av en tydliggjord ansvarsfördelning. Delar av dessa förmågor ryms inom ramen för samhällets krisberedskap även om vissa kompletteringar sannolikt krävs.

Vidare ser MSB anledning till att utreda hur forskning bättre kan stödja kunskapsuppbyggnad avseende påverkanskampanjer. MSB bedömer att det krävs riktade satsningar inom detta område precis som när det gäller studier och annan kunskapsuppbyggnad. Det kommer att krävas ytterligare dialog med medierna och riktad utbildning för aktörer med beredskapsansvar. Mot bakgrund av informationssamhällets utveckling ställs också än högre krav på att medborgarna har förmåga att källkritiskt bedöma olika typer av information, inte minst i sociala medier.

4. Bedömda ekonomiska konsekvenser av de redovisade förslagen

4.1 Inledning

En del i uppdraget avser bedömda ekonomiska konsekvenser. Ingångsvärdet är att utvecklingen och planeringen av det civila försvaret ska ske inom ramen för befintliga resurser och utgå från prolongerade anslagsnivåer för dem under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap upptagna anslagen 2:4 Krisberedskap och anslaget 2:7 MSB. Vidare ska MSB redovisa bedömda ekonomiska konsekvenser för verksamheten under perioden 2016-2020.

4.2 Bedömning för 2015

Under 2015 kommer verksamheten att utvecklas inom givna ekonomiska ramar. Viss planering kan påbörjas men i huvudsak handlar det om förberedelser inför kommande planering. Deltagande i seminarier, utbildning och försvarsplanering kommer också att ske. MSB bedömer att denna typ av aktiviteter kan ske inom befintliga ekonomiska ramar. Skulle omvärldsläget försämrats kommer en omprioritering mot mer operativ verksamhet och konkret planering och vissa åtgärder behöva ske. Även beredskapsinvesteringar kan inte uteslutas under sådana omständigheter.

4.3 Bedömning för åren 2016-2020

MSB anser att det är svårt att göra en exakt analys av de behov som kan finnas för kommande år. Mycket beror på vilket stöd det militära försvaret konkret behöver och vilken inriktning för detta som ges i kommande försvarspolitisk inriktning. Med utgångspunkt i Försvarsberedningens förslag anser MSB att det finns ett antal område som bör redovisas.

4.3.1 Planering

MSB vidhåller att länsstyrelserna behöver förstärka sin förmåga att delta i planering inför höjd beredskap. I MSB:s Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) dnr 2013-2330 utvecklar myndigheten bakgrund och konkreta förslag i detta. En bakgrund finns också i Regleringsbrevsuppdrag 24 Samverkan inom det samlade försvaret och krisberedskap på regional nivå (MSB dnr 2014-1794). Sammantaget bedömer MSB att det handlar om ca 21 mnkr per år.

På central nivå bör de myndigheter som är särskilt utpekade kunna hantera den planering som ska genomföras inom givna ekonomiska ramar. Det handlar dock om ett ökat arbete totalt sett för samhällsskydd och beredskap vilket måste beaktas i myndigheternas ordinarie budget- och planeringsprocesser. MSB bedömer att det är särskilt viktigt att myndigheter med ansvar inom områdena regionalt geografiskt områdesansvar, energiförsörjning, transporter, livsmedel samt hälso- och sjukvård kan delta i samplaneringen med Försvarsmakten även innefattande aktivt deltagande i spel, workshops och övningar. Det kan också på sikt bli aktuellt att påbörja arbete med t.ex. uttagning av fordon eller förberedelser för förfogande eller ransonering.

MSB bedömer att ett arbete tillsammans med berörda myndigheter för förmågeutveckling inom det civila försvaret behöver genomföras samordnat med övrigt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet. Ett sådant arbete (som bör bedrivas modellbaserat) har som syfte att bidra till förmågeutveckling inom området, genom att utgöra ett analytiskt redskap som över tiden bidrar till gemensam kunskapshöjning, integration, och systematisk strukturering av olika typer av underlag/information/kunskaper. Modellen kommer vidare att bidra till att tydliggöra och visualisera kopplingarna till krisberedskap, och på så vis bidra till en konkretisering av det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. MSB bedömer att denna typ av utvecklingsprojekt kommer att kunna genomföras som projekt inom ramen för anslag 2:4 krisberedskap kommande år i samverkan med berörda myndigheter.

Vid MSB kommer arbetet med planering och åtgärder inom t.ex. påverkananalyser, informations- och kommunikationssäkerhet, robusta akutsjukhus att kräva extra resurser som antingen kan tillföras eller omfördelas med påverkan på annan prioriterad verksamhet inom myndigheten.

För arbetet på lokal nivå är utgångspunkten den gällande kommunöverenskommelse som också beskrivs närmare i MSB:s rapport från den 27 maj. När det gäller landstingens planering bedömer MSB att den avsiktsförklaring som gäller mellan staten och SKL kan behöva ses över med utgångspunkt i resultatet av det uppdrag om traumavård som Socialstyrelsen ska lämna under 2015. MSB bedömer att ytterligare medel kommer att behöva tillföras landstingen för denna typ av uppgifter – medel som inbegrips i den sammanlagda summan nedan.

4.3.2 Utbildning och övning

Utbildning och övning för höjd beredskap kommer att kräva viss resursförstärkning. Utifrån en välgjord behovsinventering och en god planering bedöms de tillkommande behoven delvis kunna tillgodoses inom de strukturer för utbildning och övning som finns inom krisberedskapen. MSB bedömer emellertid att det krävs omfattande insatser under flera år för att utveckla förmågan på både individ- och organisationsnivå.

4.3.3 Beredskapsåtgärder inför höjd beredskap

Vilka konkreta beredskapsåtgärder som kommer att behövas måste analyseras vidare inom ramen för den planering som ska påbörjas. MSB kan konstatera att det finns behov och brister inom ett antal områden men att dessa måste värderas mot den militära planeringen för att bli mer exakt. Inom några områden ser MSB att det förmodligen kommer att behövas vidtas åtgärder. Det handlar här om generella behov inför en eventuell militär konflikt samt som del i en tröskelförmåga för att förebygga en militär konflikt.

- Robusta akutsjukhus
- Robusta ledningsplatser
- Robust elförsörjning och telekommunikationer
- Robust transportinfrastruktur
- Robust befolkningsskydd
- Försörjning av livsmedel, läkemedel samt drivmedel och bränsle

Inom alla dessa områden vidtas idag beredskapsåtgärder för att öka förmågan att hantera fredstida kriser. Inom elförsörjning och telekommunikationer finns särskilda medel för åtgärder via avgifter. Inom övriga områden vidtas åtgärder hos berörd aktör eller med stöd från medel från anslag 2:4 krisberedskap.

MSB bedömer att ett arbete med att öka ambitionen inom Sjukvårdens säkerhet i kris (och krig) – SSIK troligtvis behöver göras framöver. Skyddade ledningsplatser för länsstyrelserna behöver vidmakthållas och i vissa fall utvecklas i mindre del. Skyddsrum och befolkningsskyddsrum behöver vidmakthållas och mindre delar av befolkningsskyddet i övrigt utvecklas. Förmågan att upprätthålla förbindelser behöver vidmakthållas och delvis kompletteras. Arbetet med beredskapsåtgärder inom elförsörjningen och telekommunikationer behöver fortsätta på minst nuvarande nivå. Utveckling kan dock behöva göras med tekniska lösningar för prioriteringar inom telekommunikationsområdet. Även inom området säkra kryptografiska funktioner krävs utveckling. Slutligen behöver analysen av behov av åtgärder som rör försörjning av livsmedel, läkemedel samt drivmedel och bränsle påskyndas.

4.3.4 En ökad beredskap kommer att kosta pengar

MSB bedömer att arbetet med civilt försvar kommer att kosta mer pengar även om arbetet så långt möjligt integreras i annat krisberedskapsarbete. De åtgärder som vidtas kommer till största delen också bidra till att vidmakthålla eller utveckla förmågan inom krisberedskapen även om de genomförs mot ett annat mål och syfte.

En del av dessa medel kan omfördelas inom givna ramar inom anslag 2:4 krisberedskap och MSB bedömer att ca 100 mnkr av anslaget kommer att behöva avsättas för planering för höjd beredskap under 2016 och ytterligare ca 50 mnkr per år från och med 2017. I detta belopp ingår inte ökade behov vid länsstyrelserna eller centrala myndigheter i enlighet med vad som anges i avsnitt 4.3.1 ovan. Åtgärder i syfte att skydda samhällsviktig verksamhet som identifieras inom ramen för den planering som påbörjas kan komma att innebära väsentliga belopp och behov av ytterligare finansiering.

I MSB:s budgetunderlag för 2016-2018 kommer myndigheten att återkomma med en fördjupad beskrivning av ekonomiska konsekvenser.

5. Förslag till författningsändringar

5.1 Inledning

I redovisningen av det regeringsuppdrag om utveckling av planeringen för civilt försvar som MSB lämnade i maj 2014 inkluderade myndigheten vissa förslag till ändringar i krisberedskapsförordningen. Förslagen är ägnade att tydliggöra MSB:s och Försvarmaktens roll för planeringen av det samlade försvaret och i förhållande till övriga myndigheter med särskilt ansvar för civilt försvar. I den förevarande redovisningen lämnar MSB några fler förslag till författningsändringar, dels i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap, dels i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ändringarna syftar till att tydliggöra MSB:s roll för samordningen av myndigheternas planering inför höjd beredskap samt när det gäller att inrikta och prioritera statliga resurser under höjd beredskap.

5.2 Förslag avseende förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Definitioner 4 § I denna förordning avses med krisberedskap: förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarmakten.	Definitioner 4 § I denna förordning avses med krisberedskap: förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner <i>som godkänts av Försvarmakten för utväxling av krypterade uppgifter i tal och skrift för militära behov eller, i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, för civila behov.</i>

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Samverkansområden</p> <p>8 § För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning bedrivas inom samverkansområden.</p> <p>Samverkansområdena anges i bilagan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vidare årligen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. Redogörelsen och bedömningen ska lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen.</p>	<p>Samverkansområden</p> <p>8 § För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning bedrivas inom samverkansområden.</p> <p>Samverkansområdena anges i bilagan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i <i>områdena och se till att planering inför höjd beredskap bedrivs samordnat i enlighet med regeringens anvisningar</i>. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vidare årligen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. Redogörelsen och bedömningen ska lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen.</p>

5.3 Förslag avseende förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Civilt försvar</p> <p>13 § Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.</p>	<p>Civilt försvar</p> <p>13 § Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.</p> <p><i>Under höjd beredskap får myndigheten på regeringens uppdrag inrikta och samordna de beredskapsansvariga myndigheternas verksamhet samt besluta om inriktning och prioritering av civila statliga resurser. Under höjd beredskap får myndigheten även besluta om fördelning av civila statliga resurser som förberetts särskilt för höjd beredskap.</i></p> <p>Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.</p>

Bilaga 1 Uppdraget



Försvarsdepartementet

Myndigheten för samhällsskydd o beredskap
2014 -06- 30
Ärendenummer 2014-3277-1 260669

Regeringsbeslut 15
2014-06-26 F62014/1217/SSK

Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap
651 81 KARLSTAD

Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att redovisa underlag om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att redovisa hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas. Underlaget ska utgå från Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska beskriva:

- hur myndighetens roll att samordna planeringen för det civila försvaret, liksom uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå kan förtydligas och utvecklas,
- hur förmågan att leda och samordna d.v.s. inrikta, prioritera, besluta om och fördela samhällets samlade resurser vid krig och krigsfara kan utvecklas,
- hur det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan utvecklas vid krig och krigsfara, med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov, inom områdena transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser,
- hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla planeringen för det civila försvaret för att inledningsvis kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid,
- hur arbetet med att identifiera kris- och krigsviktiga verksamheter och skydd av samhällsviktig infrastruktur kan utvecklas i syfte att bidra till att utveckla och upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödssäkerhet avseende varor och tjänster vid krig och krigsfara samt

2

– hur samhällets förmåga att utveckla strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor för att identifiera och möta påverkanskampanjer eller riktade informationsoperationer mot Sverige eller svenska intressen kan stärkas.

Utvecklingen och planeringen av det civila försvaret ska ske inom ramen för befintliga resurser och utgå från prolongerade anslagsnivåer för de under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap upptagna anslagen 2:4 *Krisberedskap* och anslaget 2:7 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Myndigheten ska redovisa bedömda ekonomiska konsekvenser för verksamheten under perioden 2016-2020.

Om de utvecklingsmöjligheter som MSB identifierar föranleder behov av författningsändringar ska myndigheten redovisa fullständiga författningsförslag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska genomföra uppdraget i dialog med berörda myndigheter och med beaktandet av ansvarsprincipen. Uppdraget ska redovisas efter samråd med övriga aktörer. Eventuellt skiljaktiga meningar ska framgå av redovisningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska senast den 28 november 2014 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Myndigheten ska löpande informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om uppdragets genomförande.

Ärendet

Med utgångspunkt från propositionen *Vårt framtida försvar* beslutade riksdagen bl.a. målen för det civila försvaret (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05: FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143).

Försvarsberedningen lämnade sin säkerhetspolitiska rapport *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:13) den 31 maj 2013 och sin försvarspolitiska rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (2014:20) den 15 maj 2014. Den 24 september delredovisade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppdraget *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*. Den 27 maj 2014 slutredovisade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samma uppdrag (2013/918/SSK). Den 19 juni fattade regeringen beslut om uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015 (Fö2014/1179/MFI).

Skäl för regeringens beslut

De säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkterna, målen för samhällets säkerhet, det militära försvaret och det civila försvaret samt Försvarsmaktens uppgifter och inriktningen för civilt försvar som Försvarsberedningen föreslår i sin försvarspolitiska rapport *Försvaret av Sverige – Ett starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20)*, ska ligga till grund för underlaget. Genom att kunna möta ett begränsat väpnat angrepp ska det samlade försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel bidra till att skapa en tröskeffekt för den som skulle vilja angripa Sverige eller utföra påtryckningar med militära maktmedel.

Utgående från bl.a. dessa underlag planerar regeringen att under 2015 lägga fram en proposition om den fortsatta inriktningen för försvarets långsiktiga utveckling.

På regeringens vägnar



Carl Bildt



Tor-Björn Åstrand