

# **MSB:s långsiktiga strategiska analys – genomfört och planerat arbete**

Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev  
för år 2011

MSB:s kontaktpersoner:

Benny Jansson, 010-240 44 36

Maria Wahlberg, 010-240 42 22

Dnr 2009:8495

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Uppdraget .....	4
1.2 Innehåll i denna redovisning .....	4
1.3 Bakgrund .....	4
1.4 Om MSB:s långsiktiga strategiska analys.....	5
<b>2. Utgångspunkter .....</b>	<b>10</b>
2.1 Samlade bedömningar .....	10
2.2 Genomförda förbättringsåtgärder .....	11
<b>3. Kartläggning av relevanta analysområden.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Tematiska fördjupningar – en första ansats .....</b>	<b>15</b>
4.1 Demografisk utveckling .....	15
4.2 Social sammanhållning och social oro.....	19
4.3 Klimatförändringar.....	23
4.4 Teknikutveckling .....	27
4.5 Den offentliga förvaltningen.....	30
<b>5. PM avseende skjutningarna Malmö.....</b>	<b>34</b>
<b>6. PM avseende Wikileaks.....</b>	<b>41</b>
<b>7. PM avseende resistens mot antibiotika och antivirala preparat</b>	<b>48</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet<sup>1</sup> 2011 för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ger regeringen MSB följande uppdrag:

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppdras att redogöra för genomfört samt planerat arbete inom ramen för myndighetens långsiktiga strategiska analys. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 mars 2011.*

## 1.2 Innehåll i denna redovisning

Denna redovisning innehåller följande delar:

I inledningskapitels följande avsnitt redogörs för det långsiktiga strategiska analysarbetet, dess bakgrund, syfte och innehåll. Därefter redovisas hittills genomfört arbete och planerat arbete inom den långsiktiga strategiska analysen.

I kapitel 2 redovisas en övergripande sammanställning av den nuvarande förståelsen inom krisberedskapen som en utgångspunkt för det fortsatta analysarbetet. Därefter redovisas i kapitel 3 en kartläggning av analysområden som är relevanta att följa inom ramen för det långsiktiga strategiska analysarbetet. I kapitel 4 lämnas en första ansats till tematiska fördjupningar inom ett antal områden.

Slutligen, i kapitel 5, 6 och 7 redovisas tre framtidsanalyser kopplade till nyligen inträffade händelser som kan innebära framtida konsekvenser för samhällsskydd och beredskap. Dessa tre PM har sammanställts på förfrågan och producerades under hösten 2010. Texterna har inte redigerats därefter, och diskussioner samt konsekvensanalyser i dessa PM skall ses i ljuset av detta.

## 1.3 Bakgrund

I rapporten Regeringen och krisen (RiR 2008:9) anger Riksrevisionen att regeringen inte har skaffat sig ett tillräckligt underlag för att bedöma vilka åtgärder som behövs för att få en bättre krisberedskap. Regeringen har heller inte, enligt Riksrevisionen, gjort sammanhållna analyser och bedömningar av Sverige som helhet. En konsekvens av detta blir att regeringens styrning av krisberedskapen blir mer händelsestyrd än förebyggande.

---

<sup>1</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fö2009/1743/SSK, Fö2009/2522/SSK, Fö2009/2545/SSK m.fl., 2010-12-16.*

I regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124) kommenteras Riksrevisionens kritik. För att kunna använda anslaget 2:4 på ett bättre sätt behövs enligt regeringen: ”en sammanhållen analys av samhällets krisberedskap för att kunna avgöra vilka satsningar som bäst stödjer regeringens mål för samhällets krisberedskap. Regeringen lägger därför stor vikt vid den uppgift som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har enligt sin instruktion att såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt.”

MSB har gjort bedömningen att det uppföljande och utvärderande arbetet bör kompletteras med en långsiktig strategisk analys som behandlar vad utvecklingen inom olika områden på sikt kan innebära för såväl krisberedskapen som arbetet med skydd mot olyckor.

Räddningsverket bedrev under åren 2007-08 ett arbete kring framtidens risker och säkerhetsarbete. Syftet med detta arbete var att belysa framtida risker och ta fram en samlad strategi för det fortsatta säkerhetsarbetet med fokus på skydd mot olyckor. Resultatet skulle också kunna användas för att skapa en bredare diskussion om framtida utmaningar och möjliga handlingsvägar för ett säkrare samhälle.<sup>2</sup>

Den arbetsgrupp som inom ramen för MSB-kommittén hade i uppgift att se över vilken typ av analysverksamhet den nya myndigheten skulle behöva kom också fram till att: ”För att hålla samman MSB:s breda ansvar för det förmågebyggande och förebyggande arbetet och ge det en mer övergripande, strategisk inriktning är det arbetsgruppens bedömning att det krävs en analysprocess som har till syfte att i bred samverkan med berörda myndigheter och övriga aktörer arbeta fram långsiktiga hot-, risk- och framtidsscenarier (5-10-20 års sikt). Dessa bör vara så väl genomarbetade att de kan ligga till grund för framtagande av mål och handlingsplaner inom myndighetens hela verksamhetsområde. De bör täcka in hela hotskalan – från olyckor till kriser och höjd beredskap.”<sup>3</sup>

## **1.4 Om MSB:s långsiktiga strategiska analys**

### **1.4.1 Syfte**

Syftet med MSB:s långsiktiga strategiska analys är att arbeta fram underlag om vad framtida utveckling inom olika områden kan komma att innebära för arbetet med samhällsskydd och beredskap. Dessa underlag ska kunna användas i beslutsfattande, i första hand inom MSB men också hos andra

---

<sup>2</sup> Räddningsverket, *Framtidens risker och säkerhetsarbete*, slutrapport mars 2008.

<sup>3</sup> Krisberedskapsmyndigheten, *Analysstöd inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – (Fö 2008:03/13)*, 2008-05-29, 874/2008, s. 5.

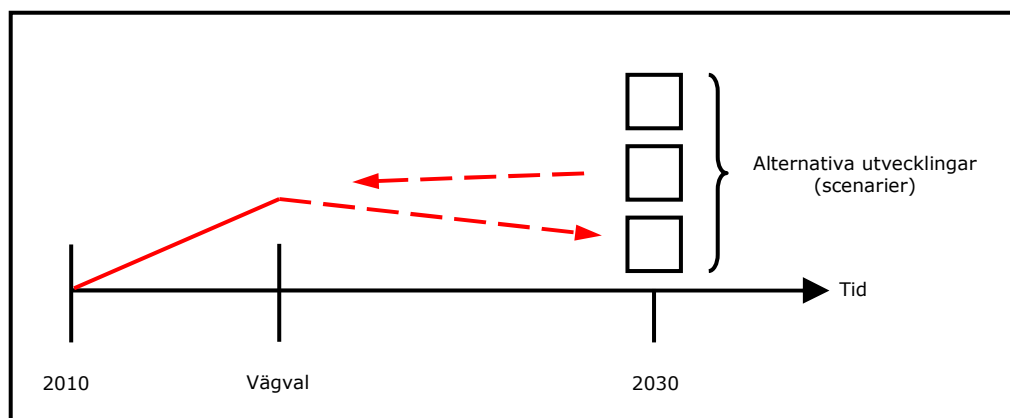
berörda aktörer, så att de politiska målen för samhällets krisberedskap<sup>4</sup> uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt. Underlagen ska visa på vilka åtgärder som behövs och vilka prioriteringar som behöver göras för att öka säkerheten och upprätthålla samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser i en föränderlig värld.

### 1.4.2 Metod

Den långsiktiga strategiska analysen omfattar MSB:s hela verksamhetsområde som enligt myndighetens instruktion (2008:1002) består av frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. I det långsiktiga strategiska analysarbetet, och i denna rapport, benämns detta område samhällsskydd och beredskap. Analysarbetet omfattar de samhällsförändringar och den utveckling ca 3-20 år fram i tiden, som på olika sätt har relevans för samhällsskydd och beredskap.

Inom ramen för det långsiktiga strategiska analysarbetet genomförs fördjupade analyser av möjliga framtida händelseutvecklingar bland annat med hjälp av framåtblickande studier och scenarioanalys. Arbetet skall ge möjlighet att strukturerat kunna diskutera mot vilka förutsättningar olika resonemang kan vara giltiga.

Den process som är under utveckling för att kunna genomföra långsiktig strategisk analys syftar till att ge möjlighet för berörda myndigheter, företag och organisationer att strukturerat kunna diskutera möjliga framtida händelseutvecklingar och vägvalsfrågor, se figur 1.



**Figur 1:** Scenarier och vägval

<sup>4</sup> Målen för samhällets krisberedskap är att 1) Minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor, 2) Trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn kvinnor och män och 3) Hindra eller begränsa skador på egendom eller miljö. Arbetet med samhällets krisberedskap bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder, Regeringens skrivelse 2009/10:124, *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 15-16.

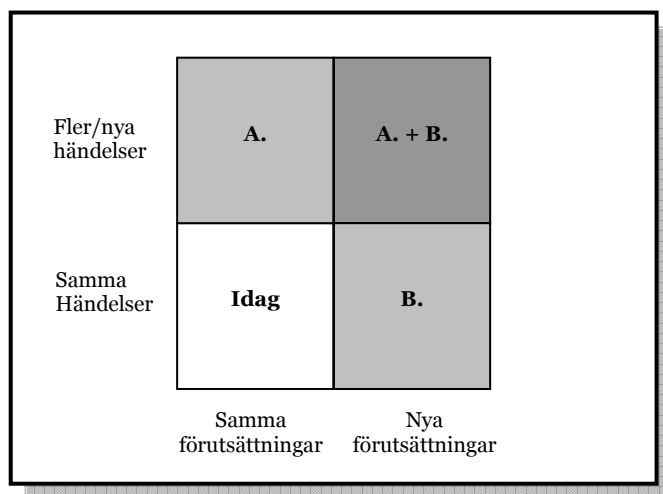
Fokus inom det långsiktiga strategiska analysarbetet är att identifiera och beskriva vägval inom ramen för svenskt samhällsskydd och beredskap. Med vägval avses beslutstillfällen där (1) valet av väg (lösning) har stor betydelse för måluppfyllelsen, där (2) valet av väg kommer att påverka andra aktiviteter starkt, samt där (3) det finns lösningar som kommer att påverka måluppfyllelsen och andra aktiviteter långt fram i tiden.

Utveckling inom olika områden kan få konsekvenser för samhällsskydd och beredskap på många olika sätt. Förutsättningarna för aktörer att bedriva sin verksamhet kan ändras, och vissa typer av olycks- eller krishändelser kan komma att bli mer vanligt förekommande. Dessutom kan uppkomsten av helt nya händelser innebära framtida utmaningar för svenskt samhällsskydd och beredskap.

Ett sätt att beskriva detta är att skilja på

- *framtida förutsättningar* för samhällsskydd och beredskap – vad som påverkar förmågan att förebygga, förbereda sig inför, hantera och lära av olyckor och kriser
- *framtida händelser* – vad det är som aktörerna inom samhällsskydd och beredskap ska förebygga, förbereda sig inför, hantera och lära av

se schematisk indelning i figur 2 nedan (den diskussion som förs kring utvecklingen på olika områden i kapitel 4 utgår från denna beskrivning).



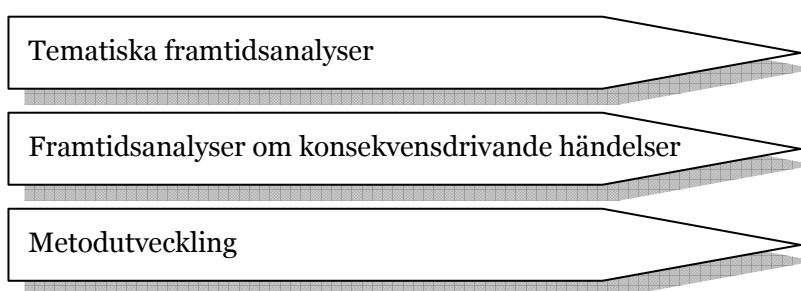
**Figur 2.** Framtida förutsättningar och händelser

Genom att kombinera förändrade förutsättningar skapas en framtida kontext, ett scenario. Inom ramen för denna kontext kan sedan samhällsskydd och beredskap analyseras mot olika händelser och möjliga framtida kriser. För att få förståelse för vad olika utvecklingar, och olika kombinationer av dessa, kan innebära för svenskt samhällsskydd och beredskap skapas på detta sätt flera olika scenarier som tillsammans syftar till att beskriva intressanta delar av ett framtida utfallsrum.

Då MSB:s långsiktiga strategiska analys arbetar med scenarier, olika tematiskt riktade framtider och framåtblickande analyser inkluderas möjligheten att påverka vår framtid som en delmängd i arbetet. Detta angreppssätt motiveras av, och svarar väl mot, uppfattningen att framtida samhällsutvecklingar, hot och risker är sammanlänkade med komplexa beroenden.

### 1.4.3 Arbetsmoment

MSB:s långsiktiga strategiska analys består i grova drag för närvarande av tre olika arbetsmoment; tematiska framtidsanalyser, framtidsanalyser om konsekvensdrivande händelser och metodutveckling.



**Figur 3.** Arbetsmoment 2011

*Tematiska framtidsanalyser* kommer att genomföras löpande och syftar till att över tid bygga upp kunskap kring vilka konsekvenser olika möjliga framtidsutvecklingar kan innebära för svenskt samhällsskydd och beredskap, och därtill kopplade vägvalsfrågor. I analysprocessen deltar berörda myndigheter och övriga aktörer. Det underlag som tas fram innebär möjligheter att strukturerat kunna beskriva och diskutera alternativa vägval, förebyggande åtgärder och samverkansbehov kopplat till utvecklingen av svenskt samhällsskydd och beredskap.

*Framtidsanalyser om konsekvensdrivande händelser* genomförs främst på förfrågan, för att snabbt kunna resonera kring möjliga framtida konsekvenser för svenskt samhällsskydd och beredskap av nyligen inträffade händelser. Dessa analyser har i konsekvensanalysen ofta ett kortare framtidsperspektiv än de tematiska analyserna. I denna rapport exemplifieras resultat av hittills genomförda framtidsanalyser om konsekvensdrivande händelser i kapitel 5, 6 och 7.

*Metodutvecklingen* syftar till att beskriva och förankra hur MSB bör arbeta med långsiktig strategisk analys och hur denna typ av arbete bör utformas för att bäst stödja MSB:s myndighetsledning och övriga berörda med strategiskt beslutsunderlag.



#### 1.4.4 Genomfört arbete

Arbetet med långsiktig strategisk analys i sin nuvarande form startade 2010. Hittills genomfört arbete omfattar ett antal olika aktiviteter, bland annat;

- en kartläggning av vilka områden som bedöms vara relevanta att följa och analysera för MSB:s långsiktiga strategiska analys (arbetet redovisas i kapitel 3).
- en första ansats till tematiska fördjupningar genom att för vart och ett av de analysområden som identifierats i kartläggningen ta fram korta diskussionsunderlag om konsekvenser för samhällsskydd och beredskap (dessa redovisas i kapitel 4).
- tre framtidsanalyser kopplade till händelser som kan vara konsekvensdrivande – skjutningarna i Malmö, WikiLeaks och resistent bakterier (dessa redovisas i kapitel 5, 6 och 7).
- arbete med att utveckla metod och process för MSB:s långsiktiga strategiska analys (sammanfattande resonemang redovisas i kap 1.4).

#### 1.4.5 Planerat arbete

MSB:s långsiktiga strategiska analys består 2011 av tre olika delar, se figur 3 ovan. Inom ramen för arbetet med *tematiska framtidsanalyser* planerar MSB att genomföra flera aktiviteter.

1. MSB planerar att fortsätta det påbörjade arbetet med att kartlägga analysområden och ta fram diskussionsunderlag kring dessa (hittills genomfört arbete redovisas i kapitel 3 och 4).
2. Utifrån det arbete som beskrivs ovan (punkt 1), planerar MSB att under 2011 sammanställa ett avgränsat antal fördjupade analyser som formulerar olika möjliga framtida konsekvenser och vägval för samhällsskydd och beredskap.
3. MSB planerar att genomföra en kartläggning av långsiktigt strategiskt analysarbete hos andra myndigheter och i andra länder, samt etablera kontakt med relevanta myndigheter och organisationer.
4. MSB planerar, med stöd av FOI, att genomföra en studie av klimatförändringarnas betydelse för svenskt samhällsskydd och beredskap.

*Framtidsanalyser om konsekvensdrivande händelser* genomförs i mån av tid då relevanta händelser inträffar, med syftet att snabbt kunna resonera kring möjliga framtida konsekvenser för svenskt samhällsskydd och beredskap.

*Metodutveckling* genomförs löpande för att utveckla MSB:s långsiktiga strategiska analys med syfte att beskriva hur arbetet bör utformas för att bäst stödja MSB:s myndighetsledning med strategiskt beslutsunderlag.

## 2. Utgångspunkter

MSB:s långsiktiga strategiska analys omfattar alla delar inom området samhällsskydd och beredskap, dvs. skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. För att få en bild av utgångsläget för kommande analyser och synteser ges här en första övergripande sammanställning av svensk krisberedskap 2010. Till kommande analyser kompletteras utgångspunkterna med sammanställningar avseende områdena skydd mot olyckor och civilt försvar.

### 2.1 Samlade bedömningar

I budgetpropositionen för 2011<sup>5</sup> redogör regeringen bland annat för att samhällets krisberedskap har utvecklats under senare år och lyfter fram att framsteg gjorts när det gäller att institutionalisera, strukturera och organisera svensk krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen framhåller emellertid att det också fortfarande kvarstår arbete för att bland annat utveckla samarbete samt tydliggöra roller och ansvar. Dessutom påtalar regeringen att det fortfarande finns brister i förmågan till sektorsövergripande samverkan, tillgänglighet till förstärkningsresurser och robusthet i de ordinarie verksamheterna.

Regeringen gör också bedömningen att reformen skydd mot olyckor stöder och driver på arbetet med hantering av vardagens olyckor och lyfter bland annat fram att reformen inneburit att kommunernas insatser i det förebyggande arbetet har ökat, samt att ökad tvärsektoriell samverkan och samordning har bidragit till ett bredare säkerhetsarbete.

I rapporten *Samhällets krisberedskapsförmåga – Samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006–2009*<sup>6</sup> redovisar MSB en sammanfattning av 2006-2009 års samlade bedömningar av samhällets krisberedskapsförmåga. Utöver de brister som lyfts fram av regeringen i budgetpropositionen för 2011, identifieras här brister i uthålligheten vid kriser som varar en vecka eller längre. Vidare pekar underlaget på att den gemensamma lägesuppfattningen kan förbättras. Förmågan hos den samhällsviktiga verksamheten att motstå allvarliga störningar varierar från sektor till sektor men har generellt sett under perioden 2006-2009 ansetts vara bristfällig. Brister som identifierats är kopplade till elförsörjningen, de elektroniska kommunikationerna och den kommunaltekniska försörjningen. Dessa brister är allvarliga då många andra samhällsviktiga verksamheter är känsliga för störningar i dessa verksamheter. Vidare har aktörerna i flera fall inte kunskap om beroendet av andra aktörer.

---

<sup>5</sup> Budgetpropositionen för 2011, *Utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap*, prop. 2010/11:1

<sup>6</sup> MSB, *Samhällets krisberedskapsförmåga - samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006-2009* (dnr 14270/2009)

## 2.2 Genomförda förbättringsåtgärder

Under perioden 2006-2009 har det vidtagits flera viktiga åtgärder inom krisberedskapsområdet.<sup>7</sup> På central myndighetsnivå har verksamheter som tidigare bedrivits av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Statens räddningsverk (SRV) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) överförts till MSB som påbörjade sin verksamhet den 1 januari 2009, och inom Regeringskansliet har Kansliet för krishantering bildats.

Åtgärder inom informations- och kriskommunikationsområdet inkluderar bland annat införandet av lägesinformationssystemet WIS och RAKEL-systemet som förbättrar myndigheternas möjligheter att kommunicera både i ett normalläge och i ett läge med omfattande störningar. Dessutom möjliggör Web-portalen krisinformation.se informationsspridning till massmedierna och allmänheten vid en pågående kris.

Vidare har lagstiftningsåtgärder vidtagits i syfte att stärka och klargöra kommunernas och landstingens uppgifter vid hanteringen av kriser. Inrättandet och utvidgningen av TiB-systemet<sup>8</sup> förbättrar också myndigheternas förmåga att snabbt reagera på kriser. Därtill kan förbättrad samverkan över sektors- och organisationsgränser nämnas, främst genom utbildnings- och övningsverksamhet, samt fördjupad internationell samverkan inom EU, FN och Nato.

Forskningsfinansieringen har bidragit till kompetensuppbyggnad, utvecklingen av tvärvetenskapliga nätverk, praktiska verktyg och analysmodeller. Forskningen har också medfört att det internationella kunskapsutbytet och näringslivssamverkan har ökat.

---

<sup>7</sup> MSB, *Samhällets krisberedskapsförmåga - samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006-2009* (dnr 14270/2009)

<sup>8</sup> TiB = tjänsteman i beredskap

### 3. Kartläggning av relevanta analysområden

Arbetet med långsiktig strategisk analys tar sin utgångspunkt i dagens samhällsskydd och beredskap samt i en kartläggning av vilka faktorer som är relevanta att belysa för att kunna analysera framtida utvecklingar som kan påverka samhällsskydd och beredskap. Detta för att få en uppfattning om vilka olika områden som det är mest angeläget att analysarbetet följer utvecklingen inom. Kartläggningen av relevanta analysområden är ett kontinuerligt pågående arbete inom den långsiktiga strategiska analysen som kommer att fortsätta bedrivas parallellt med andra aktiviteter.

Många organisationer och forskningsinstitut bedriver framtidsanalys inom sina ansvarsområden. Det kartläggningsarbete som genomförts hittills inom ramen för den långsiktiga strategiska analysen baseras dels på en genomgång av ett stort antal framtidsanalyser i rapportform från olika organisationer, dels på tre workshops som genomförts med Enheten för strategisk analys vid MSB, MSB:s ledningsgrupp och Försvarsdepartementet.

De framtidsanalyser som valts ut som underlag till kartläggningen har alla ett visst fokus på områden som anknyter till samhällsskydd och beredskap. Till exempel kan nämnas en bilaga om samhällstrender i MSB:s årsrapport om olyckor och kriser, Räddningsverkets projekt om framtidens risker och säkerhetsarbete, framtidsprojekt inom Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) och European Security and Innovation Forum (ESRIF) som var ett initiativ från Europeiska kommissionen där över 600 olika experter under 2007–09 analyserade hot, risker och utmaningar som Europa står inför.<sup>9</sup>

Dessa underlag har gett en struktur av sex övergripande analysområden som utgör en relevant utgångspunkt för beskrivning av möjliga framtidsscenarioer för samhällsskydd och beredskap, se figur 4 nedan.

---

<sup>9</sup> ESRIF, *ESRIF Final Report*, December 2009; EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006; International Security Information Service (ISIS) Europe, *EU research and innovation policy and the future of the Common Foreign Security Policy*, 2006; Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), *Framsyn för krisberedskap - När krisen kommer*, 2008; *Framsyn för krisberedskap - Ett systemperspektiv på samhällets krishantering och krisberedskap*, 2008; *Framsyn för krisberedskap - Kommunikations- och informationsflöden* (2008); *Framsyn för krisberedskap - Samhällskritiska transporter*, 2008; MSB, *Olyckor och kriser 2009/2010* Publikationsnummer MSB 0170-10; National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2010*, 1997; *Mapping the Global Future*, 2004; *Global Trends 2025, A Transformed World*, 2008; Räddningsverket, *Framtidens risker och säkerhetsarbete*, slutrapport mars 2009; samt World Economic Forum, *Global Risks 2010*, Jan 2010.

Övergripande analysområden					
Befolkning	Ekonomisk utveckling	Information och kommunikation	Klimat och miljö	Vetenskap och teknik	Politisk kontext

**Figur 4.** Övergripande analysområden

I kartläggningsarbetet (både i framtidsanalyser och i samband med workshops) har det också identifierats ett stort antal mer specifika samhällsförändringar och annan utveckling som ofta beskrivs påverka hot- och riskutveckling, säkerhet, olycksutveckling, krishantering med flera områden som rör samhällsskydd och beredskap.

Samhällsförändringarna kan vara förutsedda (redan beslutade), förväntade (prognos) eller osäkra och oväntade (scenario). Detta samlade underlag har sorterats in i olika underordnade analysområden enligt de övergripande områden som presenteras i figur 4.

### **Befolkning**

- Demografisk utveckling (se kap 4.1)
- Livsstilsutveckling/hälsa
- Sociala värderingar och attityder (t.ex. förväntningar på samhällsskydd och beredskap samt synen på den enskildes ansvar för egen säkerhet)
- Social sammanhållning och social oro (se kap 4.2)

### **Ekonomisk utveckling**

- Global ekonomisk utveckling
- EU:s och Sveriges ekonomiska utveckling

### **Information och kommunikation**

- Utveckling inom informationssäkerhetsområdet
- Utveckling av medier och informationsteknologi
- Individen och nätlivet

### **Klimat och miljö**

- Klimatförändringar (se kap 4.3)
- Energiförsörjning/råvaror

### **Vetenskap och teknik**

- Teknikutveckling (se kap 4.4)

### **Politisk kontext**

- Utveckling av EU:s politik och organisation kopplat till samhällsskydd och beredskap
- Den offentliga förvaltningen (se kap 4.5)

- Privatisering av offentliga tjänster/ privat-offentlig samverkan
- Territoriell säkerhet/civil-militär samverkan/försvarsplanering
- Konflikter/säkerhet/maktbalanser
- Antagonistiska hot/terrorism

Dessa områden utgör en grund för det fortsatta analysarbetet. När arbetet fortskrider kommer listan också att kompletteras med nya områden.

## 4. Tematiska fördjupningar – en första ansats

För ett antal av de analysområden som beskrivs i det föregående kapitlet har en första ansats till fördjupning gjorts genom kortfattade diskussionsavsnitt. Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att detta inte är färdiga analyser eller slutsatser, utan kan sägas utgöra underlag för fortsatt analysarbete.

De analysområden som hittills beskrivits på detta sätt (demografisk utveckling, social sammanhållning och social oro, klimatförändringar, teknikutveckling och den offentliga förvaltningen) speglar ingen särskild prioritering eller särskilt urval. Ambitionen är att på detta vis gå igenom samtliga analysområden som har och kommer att identifieras i kartläggningsarbetet (se kapitel 3).

Detta underlag kan sedan användas för att välja ut områden för fördjupad analys och som inledande diskussionsunderlag till dessa fördjupningar. I detta arbete kommer berörda myndigheter och övriga berörda aktörer att bjudas in.

I det fortsatta analysarbetet kommer det också att vara värdefullt att ha tillgång till det breda underlag kring olika frågor som denna uppsättning diskussionsavsnitt utgör. Detta för att kunna lägga ett mer heltäckande pussel och se helheter istället för enskilda delar av möjliga framtidsutvecklingar.

I arbetet med var och en av de analysområden som följer i detta avsnitt har underlag inhämtats från relevanta expertorganisationer och myndigheter. Varje avsnitt avslutas med en diskussion och reflektioner kring vilka konsekvenser den utveckling som beskrivs kan tänkas få för samhällsskydd och beredskap. I detta görs ett försök att skilja på dels sådant som påverkar de händelser som samhällsskydd och beredskap måste kunna hantera, dels sådant som påverkar förutsättningarna för att kunna hantera (se figur 2, s 7).

### 4.1 Demografisk utveckling

#### 4.1.1 Befolkningens tillväxt

Enligt Statiska centralbyråns (SCB:s) prognoser fortsätter Sveriges befolkning att växa i långsam takt. År 2021 beräknas befolkningen i Sverige nå tiomiljonersgränsen. Fram till ungefär år 2033 består befolkningsökningen både av födelseöverskott och av invandring. Därefter beräknas antalet döda överstiga antalet födda, och den ökning som ändå sker är en följd av invandringen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2010-2060*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1001, (april 2010), s. 5-6.

### 4.1.2 En åldrande befolkning

I den rikare delen av världen är den dominerande demografiska trenden att befolkningen åldras. Detta gäller även för Sverige. Sedan slutet på 1980-talet har antalet personer i Sverige över 64 år legat på omkring 1,5 miljon. Antalet äldre stiger nu snabbt och beräknas år 2018 överstiga två miljoner, år 2040 överstiga 2,5 miljoner och nå 2,7 miljoner år 2060 (av en befolkning som totalt beräknas till nära 10,9 miljoner människor).<sup>11</sup> Under de närmaste åren är det den yngre pensionärsgruppen 65-79 år, som ökar mest. Omkring år 2020 kommer den äldre pensionärsgruppen 80+ år att börja öka i antal. Idag (2010) finns det 494 000 80-plussare i Sverige, om 20 år kommer de att vara nära 800 000 för att nå nästan 1 miljon år 2060.<sup>12</sup>

En konsekvens av den åldrande befolkningen är att försörjningsbördan ökar. Idag (2009) går det 100 personer i arbetsför ålder per 77 personer i åldrarna under 20 år respektive över 64 år. Under 2020-talet förväntas antalet personer i den senare gruppen passera 80 och år 2060 kommer det att finnas 88 personer i behov av försörjning per 100 i arbetsför ålder. (Denna siffra blir naturligtvis något lägre om pensionsåldern höjs).<sup>13</sup>

### 4.1.3 Migration

Experter har svårt att göra prognoser över migration på längre sikt eftersom det handlar om komplexa förhållanden, och ibland snabba förändringar i omvärlden som leder till migration. Antalet personer som tillåts invandra beror också på hur den svenska migrationspolitiken utvecklas. Migrationsverkets prognoser sträcker sig inte längre än ca 5 år fram i tiden. I SCB:s befolkningsstatistik finns inte heller några detaljerade prognoser över migrationen längre än 5-10 år fram, istället görs ett antagande om att migrationen ligger på en konstant nivå. Andelen personer i befolkningen som är födda utomlands antas öka. År 2008 var 13,8 procent av befolkningen födda utomlands, den siffran antas öka till 18 procent år 2060.<sup>14</sup>

Sverige har under lång tid haft ett invandringsöverskott. Enligt Migrationsverket talar mycket för att migrationen både in- och ut ur Sverige kommer att öka i omfattning i framtiden. Den internationella rörligheten antas fortsätta öka i en globaliserad värld, med gränsöverskridande nätverk och kontakter mellan diasporagrupper och länder. Mer generösa regler kring arbetskraftinvandring kan komma att bli ett sätt att möta den ökande försörjningsbördan.

<sup>11</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2010-2060*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1001, (april 2010), s. 10 och tabell på s. 6.

<sup>12</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2010-2060*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1001, (april 2010), s. 10.

<sup>13</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*, Demografiska rapporter 2009:1, s. 21-22.

<sup>14</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*, Demografiska rapporter 2009:1, s. 65, 69.



En fortsatt orolig värld med konflikter och förföljelse leder till fortsatt flyktinginvandring. På längre sikt kan det förändrade klimatet också ge upphov till klimatflyktingströmmar. Anhöriginvandrare som idag utgör den största gruppen invandrare förväntas också öka med en fortsatt ökning av arbetskrafts- och flyktinginvandrare.<sup>15</sup>

#### 4.1.4 Fortsatt växande storstadsregioner?

Sedan flera årtionden tillbaka ökar befolkningen i storstadsregionerna medan mindre orter och landsbygd avfolkas. Befolkningen växer generellt i södra Sverige medan den minskar i norra delarna av landet. SCB:s befolkningsstatistik för år 2008 visar att befolkningen minskar i Kalmar, Gotland, Värmland, Västernorrland, Jämtland och Norrbottens län. Generellt visar också statistiken att städerna över hela Sverige växer samtidigt som landsortskommunerna generellt minskar.<sup>16</sup>

Till de viktigaste drivkrafterna för att flytta inom landet brukar räknas möjligheterna till arbete och utbildning.<sup>17</sup> Enligt Långtidsutredningen har de regionala skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet inte förändrats nämnvärt under de senaste 20 åren.<sup>18</sup> Om dessa regionala skillnader står sig kan storstadsregionerna fortsätta växa. Faktorer som skulle kunna motverka denna utveckling är stigande boendekostnader i storstäderna, möjligheter till pendling, och möjligheten att försörja sig på landsbygden (t.ex. genom distansarbete).

Studier om geografisk rörlighet på arbetsmarknaden visar också att människor i större utsträckning prioriterar attraktiva boendemiljöer. En konsekvens av detta skulle kunna vara att fler pendlar längre sträckor.<sup>19</sup>

#### 4.1.5 Konsekvenser för samhällsskydd och beredskap

En möjlig framtid som är relevant att beskriva är den som utgår från att utvecklingen som beskrivits ovan fortsätter. En sådan framtid skulle kunna innebära följande befolkningsscenario: Om 15-20 år förväntas befolkningen vara äldre. Gruppen äldre över 80 år som generellt kan förväntas behöva mer

<sup>15</sup> Migrationsverket, *Verksamhets- och kostnadsprognos, 2010-02-25*, Dnr 112-2010-1161, kapitel 2; SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, avsnitt 4.7; samt SCB, *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*, Demografiska rapporter 2009:1, avsnitt 4.

<sup>16</sup> SCB, *Statistisk årsbok 2010*, tabell 79; samt *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga till 3 till Långtidsutredningen 2008, SOU 2007:35, kapitel 4.

<sup>17</sup> *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga till 3 till Långtidsutredningen 2008, SOU 2007:35, kapitel 5.

<sup>18</sup> *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga till 3 till Långtidsutredningen 2008, SOU 2007:35, s. 133.

<sup>19</sup> *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga till 3 till Långtidsutredningen 2008, SOU 2007:35, kapitel 2 och s. 68.

omvårdnad och stöd kommer att vara betydligt större. Befolkningen kan också förväntas vara mer etniskt, kulturellt och språkligt varierad. De som inte kan tala svenska kan vara fler, särskilt om gruppen tillfälliga arbetskraftsinvandrare ökar. Fler människor bor i städerna och glesbygden blir ännu mer glesbebyggd.

#### *Förutsättningar för samhällsskydd och beredskap*

En möjlig förändring av förutsättningarna för samhällsskydd och beredskap som följer ovanstående konsekvensbeskrivning är att behovet av äldreomsorg växer betydligt i relation till andra samhällsviktiga verksamheter. En följd av en sådan utveckling är att företrädare för sektorn i större utsträckning kan behöva involveras i t.ex. krisberedskapsplanering och övningar. Med ett ändrat befolkningsmönster enligt framtidsbeskrivningen ovan är det inte osannolikt att den grupp äldre som kan behöva extra stöd från det offentliga i samband med allvarliga kriser och störningar, t.ex. långvarig elavbrott eller extrema snöoväder, växer.

En ytterligare möjlig förändrad förutsättning för samhällsskydd och beredskap är att antalet personer som inte talar svenska ökar. Detta kommer att ställa ytterligare krav på kommunikations- och informationsarbetet för att nå ut till icke svensktalande personer.

Antalet små kommuner kommer enligt vissa beräkningar att växa. Dessa kommuner har ofta påtagligt högre kostnader för att upprätthålla samma servicenivå som större kommuner, och de kan även ha problem med att rekrytera och behålla kompetent personal.<sup>20</sup>

En avfolkning av landsbygden innebär sannolikt färre tillgängliga resurser i dessa delar av landet. Ur ett samhällsskyddsperspektiv är det intressant att djupare belysa vad detta innebär för framtida hantering av olyckor och kriser i dessa områden.

#### *Händelser som berör samhällsskydd och beredskap*

Antalet olyckor och olyckstyper kan förväntas variera med befolkningens variationer. Några fakta att beakta i en analys av olycksutvecklingen kopplat till den demografiska utvecklingen är att äldre personer är idag över-representerade i olycksstatistiken och särskilt i olyckor med mer allvarliga konsekvenser, bl.a. fallolyckor, kvävningsoolyckor, fotgängarolyckor, bränder och cykelolyckor.

---

<sup>20</sup> Räddningsverket, *Framtidens risker och säkerhetsarbete*, Slutrapport mars 2008, s.12.

## 4.2 Social sammanhållning och social oro

Mycket talar för att Sverige inte längre är det jämförelsevis starkt sammanhållna homogena samhälle som det var under många decennier. Sverige är idag många kulturer och många gemenskaper. Detta behöver inte nödvändigtvis leda till minskad social sammanhållning, men det är en möjlig utveckling.

Detta analysområde samlar de möjliga samhällsförändringar som skulle kunna hävdas bidra till en minskad social sammanhållning och ökad risk för social oro. Det bör i detta sammanhang återigen poängteras att detta inte bygger på någon mer genomarbetad fördjupning och inte ska uppfattas som en prognos. Analysområdet utgör istället en provkarta på möjliga förändringar. Detta kan användas som en grund för fortsatta diskussioner om hur en eventuell utveckling mot minskad social sammanhållning och social oro skulle kunna påverka samhällsskydd och beredskap.

### 4.2.1 Social sammanhållning

I en skrivelse från 2010 anger regeringen att begreppet social sammanhållning innebär att:

- det finns en allmänt delad uppfattning om att alla individer och grupper bidrar till och är viktiga för samhället,
- människor har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder,
- det finns en allmän kunskap och medvetenhet om individens rättigheter, skyldigheter och ansvar i förhållande till samhället och sina medmänniskor,
- människor i allmänhet har förtroende för samhället och myndigheterna samt för att dessa behandlar individer rättvist och rättssäkert, samt att
- människor känner tillhörighet till och delaktighet i samhället samt tillit till sina medmänniskor.<sup>21</sup>

Regeringen skriver vidare att begreppet kan sägas ha två dimensioner, en mellanmänsklig dimension och en dimension som avser förhållandet mellan befolkningen å den ena sidan och myndigheterna och den offentliga sektorn å den andra. Det finns tydliga samband mellan graden av mellanmänskligt förtroende och graden av förtroende mellan befolkningen och den offentliga sektorn.<sup>22</sup>

### 4.2.2 Social oro

Social oro är inte nödvändigtvis den direkta motsatsen till social sammanhållning. Fenomenet skulle istället kunna beskrivas som en mer akut instabil

<sup>21</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*, s. 7.

<sup>22</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*, s. 7.

social situation på en avgränsad plats, som medför risk för upplopp och en oförmåga att upprätthålla lag och ordning. På Encyclopedia Britannica Online definieras begreppet social unrest enligt följande: ”The general condition of the community in which milling is both frequent and widespread and in which rumour is recurrent is the crucible in which the more highly organized forms of collective behaviour develop. This condition, known as social unrest, can lead to outbursts of violence.”<sup>23</sup>

### 4.2.3 Utvecklingen på detta område

Många faktorer, som i sig själva inte alls behöver vara negativa, kan sägas samspela för en utveckling mot mindre social sammanhållning. I den ovan nämnda skrivelsen förs en diskussion om vad det är som bidrar till en minskad social sammanhållning. Bland mycket annat anges att globaliseringen medför att identiteter skapas på delvis nya sätt och inte längre är kopplade lika starkt till lokalsamhället. Individens livsstil och värderingar hämtas till stor del från andra länder, Internet och internationella trender och rörelser. Befolkningen blir mer kulturellt, etniskt, språkligt och religiöst varierad till följd av invandringen. En etnisk och social boendesegregation medför att individer med olika bakgrunder inte möts. Det pågår en process mot en ökande individuell frihet på bekostnad av den kollektiva samhällsgemenskapen. Antalet kanaler för kommunikation och förmedling av nyheter har ökat kraftigt, vilket innebär att befolkningens gemensamma referensramar blivit begränsade. Det stora antalet kommunikationskanaler av olika kvalitet kan också medföra stora skillnader i olika personers verklighetsbild.<sup>24</sup>

Ungefär samma faktorer skulle kunna sägas bidra till uppkomsten av social oro. En rapport om våldsamma upplopp i Sverige, framtagen på uppdrag av MSB inom projektet Trygghet och säkerhet i utsatta områden, kopplar upplopp till tre förändringsprocesser. För det första värderingsförskjutningar i det svenska samhället där individens självförverkligande leder till ökad distans till etablerade institutioner. Förtroendet för rättsvårdande institutioner har därmed minskat och samhällsmoralen blivit mer tillåtande. För det andra kan upploppsväldet kopplas till samhällets internationalisering, exempelvis fotbollshuliganismen som har rötter i Storbritannien. Inspirationskällor till upplopp finns i andra länder och idéer sprids snabbt genom IT-mediet. För det tredje utgör segregationen i samhället en viktig faktor.<sup>25</sup>

Rapporten anger också att upplopp har blivit ett mer vanligt inslag i Sverige. De metoder som innebär att man startar upplopp eller kravaller tycks ha

<sup>23</sup> <http://www.britannica.com/>, En svensk översättning skulle kunna vara: Ett allmänt tillstånd i samhället där myllrande (upprörda) folkmassor är vanligt och utbrett och där rykten ofta uppstår är en grund för utvecklingen av ett mer organiserat kollektivt beteende. Detta tillstånd, känt som social oro, kan leda till utbrott av våld.

<sup>24</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*, s. 37-51.

<sup>25</sup> Nilsson, och Ivarsson Westberg, *Våldsamma upplopp i Sverige – från avvikelser till normalitet*, Södertörns högskola, 2010.

inlemmats i den svenska politiska kulturen och det har blivit vanligare att samhällets företrädare blir måltavlor för upplopp.<sup>26</sup>

På senare tid har det skett incidenter med hot och våld mot polis och räddningstjänst i samband med insatser i socialt utsatta områden, bland annat i form av stenkastning. Det går inte att säga säkert att detta är ett problem som ökar i omfattning eftersom det inte finns någon samlad nationell statistik. Men av en undersökning som MSB gjort, framgår att det inom räddningstjänsten finns en känsla av att antalet händelser ökar. Dessutom har antalet anlagda bil- och containerbränder ökat under perioden 2007–09 och det kan finnas ett samband mellan denna typ av skadegörelse och hot och våld mot räddningstjänsten.<sup>27</sup>

Bland olika kommunikationskanaler utgör skolan den i särklass viktigaste platsen. Genom skolan finns förutsättningar att nå så gott som alla Sveriges ungdomar. Erfarenheter inom MSB visar att samverkan och samarbete med skolan därför behöver utvecklas på ett strategiskt väl genomtänkt sätt.

#### 4.2.4 Konsekvenser för samhällsskydd och beredskap

En möjlig utveckling är att samhället på 15–20 års sikt karakteriseras av en betydligt minskad social sammanhållning och mer upprepade utbrott av social oro. Vad skulle det innebära för samhällsskydd och beredskap om allmänhetens förtroende för myndigheter och för rättstaten i vissa områden eller delar av samhället havererar, om räddningsinsatser regelbundet måste genomföras i hotfulla miljöer, om medborgargården uppstår för att ta itu med olika problem, om hanteringen av kriser omgärdas av intensiv ryktesspridning och desinformation och om människors engagemang och vilja att hjälpa medmänniskor i samband med olyckor och kriser minskar?

##### *Förutsättningarna för samhällsskydd och beredskap*

Om utvecklingen skulle gå mot det håll som beskrivs ovan skulle det kunna påverka förutsättningarna för verksamheten inom samhällsskydd och beredskap. En situation med hot och våld mot räddningstjänsten skulle kunna bli vanligare, det skulle kunna uppstå svårigheter för ansvariga myndigheter att nå ut med och få gehör för information om förebyggande av olyckor. Vidare kan en sådan utveckling innebära svårigheter för ansvariga myndigheter att nå ut med information till allmänheten i samband med olyckor och kriser.

Ytterligare förändrade förutsättningar som kan följa av denna typ av utveckling är svårigheter för myndigheter att få ut korrekt information i medier, samt att hanteringen av olyckor och kriser kan försvåras av ryktesspridning och desinformation.

<sup>26</sup> Nilsson, och Ivarsson Westberg, *Våldsamma upplopp i Sverige – från avvikelser till normalitet*, Södertörns högskola, 2010.

<sup>27</sup> MSB, *Anlagda bränder och hot/våld mot räddningstjänsten*, Observatörsrapport, Publikationsnummer O169-10, 2010.

I förlängningen kan detta leda till att hanteringen av olyckor och kriser försvåras av att allmänhet och media inte har förtroende för myndigheterna, myndigheternas råd till allmänheten, samt att insatser och åtgärder ifrågasätts. Dessutom kan en samhällsutveckling enligt den som beskrivs ovan innebära att engagemang i frivilligorganisationer/ideella organisationer avtar.

*Händelser som berör samhällsskydd och beredskap*

En utveckling enligt ovan kan innebära ökad risk för upplopp och kravaller. En annan möjlig utveckling som ytterligare bör belysas är en ökad risk för medborgargarden och att människor "tar saken i egna händer" istället för att kontakta myndigheter.

## 4.3 Klimatförändringar

Klimatförändringarna kommer i framtiden att få mycket stora konsekvenser för Sverige och omvärlden. I detta avsnitt diskuteras vilka konsekvenser som klimatförändringarna i olika led kan komma att få på krisberedskapsområdet. Klimatförändringarnas mer omedelbara och direkta konsekvenser för samhället i termer av ökad risk för bland annat översvämningar, ras och skred – det som hanteras inom ramen för skydd mot olyckor, har ännu inte bearbetats inom ramen för den långsiktiga strategiska analysen och diskuteras därför inte i detta avsnitt. MSB (och tidigare Räddningsverket) arbetar sedan tidigare aktivt och brett med frågor kopplade till klimatanpassning, hur samhället kan förbereda sig på klimatförändringar och extrema väderhändelser. Resultaten av MSB:s arbete på dessa områden kommer att lyftas in i det långsiktiga strategiska analysarbetet där de kommer att utgöra ett viktigt underlag i olika analyser, synteser och sammanvägningar.

Klimatförändringarna märks redan idag, men kommer att bli allt mer tydliga på längre sikt då den globala medeltemperaturen stiger och havsnivån höjs. Nedan beskrivs konsekvenser som i förlängningen kan ha betydelse för krisberedskapen. Underlaget är i första hand hämtat från klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande som lämnades 2007.<sup>28</sup> Beskrivningen av klimatförändringarna omfattar ett förhållandevis långt tidsperspektiv. Klimat- och sårbarhetsutredningen beräkningar är gjorda för 2020-talet, 2050-talet samt 2080-talet.

### 4.3.1 Konsekvenser av klimatförändringarna i Sverige

I Sverige kommer högre temperaturer och en ökad nederbörd medföra högre risk för bland annat översvämningar, ras, skred och skogsbränder. Klimatförändringarna innebär också en ökad risk för extrema väderhändelser såsom skyfall och värmeböljor. Detta får i sin tur konsekvenser för många olika delar av samhället.

Transportsektorn blir mer utsatt för störningar genom att det blir högre risk för översvämningar av vägar och tunnlar, skador på broar, samt ras och skred som orsakar skador på vägar och järnvägar. Det kan även bli mer vanligt att flygplatser översvämmas och att hamnar måste stängas på grund av kraftiga vindar (det är dock inte klarlagt huruvida vindar och stormar kommer att öka i styrka till följd av klimatförändringarna i Sverige).

Risken för avbrott i elförsörjning och telekommunikationer ökar då en ökad stormfällning av skog (till följd av bl.a. minskad tjälförekomst och en eventuell ökning av kraftiga vindar) kan orsaka skador på ledningssystem och master. Höga flöden och översvämningar kan också skada anläggningar. Risken för dammbrott ökar också med risken för ökade höga (extrema) flöden.

Det kan bli mer vanligt med störningar i dricksvattenförsörjningen då ras och skred skadar vattenledningar och översvämningar medför föroreningar av

---

<sup>28</sup> SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*.

vattnet. Även fjärrvärmenäten kan utsättas för mer störningar till följd av markförskjutningar och översvämningar

Översvämningar, ras, skred och erosion medför också skador på bebyggelse och byggnader. Risken för att avloppsledningar överbelastas ökar också.

Skogsbränder kan komma att bli mer vanliga med högre temperaturer och torra under sommarmånaderna.

Även människors hälsa kan påverkas av klimatförändringarna. Värmeböljor medför ökad dödlighet bland äldre och andra sårbara grupper. Det förändrade klimatet medför också högre risk för spridning av smittsamma sjukdomar och att nya sjukdomar och smittbärare uppträder i Sverige.<sup>29</sup>

#### **4.3.2 Konsekvenser för Sverige av klimatförändringar i omvärlden**

I övriga delar av världen bedöms klimatförändringarna generellt leda till mer allvarliga konsekvenser än i Sverige. Brist på dricksvatten, utslagning av jordbruksområden, översvämningar av kustområden och en ändrad utbredning av smittbärande infektionssjukdomar är exempel på hur klimatförändringarna drabbar vår omvärld. Då många delar av världen också är mer sårbara för klimatförändringar på grund av redan existerande fattigdom, konflikter och epidemier kan de socioekonomiska konsekvenserna bli enorma.<sup>30</sup> Dessa problem kan spridas vidare och få konsekvenser även för Sverige.

Klimatförändringarna kan resultera i ökad politisk, social och ekonomisk instabilitet. I den fattigare delen av världen kan klimatförändringarnas konsekvenser såsom dricksvatten- och livsmedelsbrist och översvämningar av stora landområden verka destabiliserande och leda till stora flyktingströmmar och sociala konflikter. I förlängningen kan klimatförändringarna tillsammans med andra faktorer, bidra till väpnade konflikter.<sup>31</sup> Dessa problem kan få konsekvenser för Sverige bland annat genom en global ekonomisk lågkonjunktur samt en ökad spridning av social oro och organiserad brottslighet till Sverige. Det kan också uppstå svårigheter att importera livsmedel och kritiska råvaror. Klimatförändringarna i omvärlden kan också påverka oss genom att många fler flyktingar vill komma till Sverige.

Klimatförändringarna kan bidra till att försämra det globala hälsotillståndet. Det är inte bara de direkta miljömässiga konsekvenserna av klimat-

<sup>29</sup> SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, kapitel 4, samt <http://www.smhi.se/klimatanpassningsportalen>

<sup>30</sup> SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, s. 31, samt s. 460-472.

<sup>31</sup> Buhaug, Gleditsch och Theisen, *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, World Bank workshop on Social Dimensions of Climate Change, 25 Feb. 2008; Haldén, *The Geopolitics of Climate Change*, FOI User report, Dec. 2007; Mobjörk, Eriksson och Carlsen, *On connecting Climate Change with Security and Armed Conflict*, FOI User report, Sep. 2010; samt SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, s. 31, och 466-468.



förändringarna såsom temperaturhöjningar och vattenbrist som bidrar till ökad risk för sjukdomar och smittspridning. Även klimatförändringarnas konsekvenser i form av försämrade socioekonomiska levnadsvillkor påverkar hälsoläget.<sup>32</sup> Detta skulle kunna få konsekvenser även för Sverige med ökad risk för spridning av sjukdomar.

Klimatförändringarna får stora konsekvenser för polarregionerna. För Arktisområdets del innebär klimatförändringarna bland annat att permafrosten tinar och havsisen smälter. Detta öppnar upp för nya transportvägar genom området och exploatering av naturresurser såsom olja och gas. Enligt en rapport från FOI är det sannolikt att intresset för regionen ökar och att strandstaterna ökar sin militära närvaro. Ökad politisk spänning, konkurrens och friktioner skulle kunna uppstå kring arktisområdet, men det är, enligt rapporten, inte troligt att det går så pass långt som till väpnad konflikt.<sup>33</sup>

### 4.3.3 Konsekvenser för krisberedskapen

Genom att samhället successivt anpassas och berörda sektorer vidtar förebyggande åtgärder kan förmåga att stå emot och hantera de konsekvenser som beskrivs ovan förbättras. Men klimatförändringarna, både de som sker i Sverige och de som sker i omvärlden kan ändå komma att få konsekvenser för krisberedskapen. Klimatförändringarna innebär att vissa typer av allvarliga händelser som aktörerna på området har att hantera blir mer sannolika eller mer frekventa. Krisberedskapen kan behöva organiseras och dimensioneras på nya sätt för att samhället ska klara av att hantera fler allvarliga samhällsstörningar och kriser.

#### *Händelser som berör krisberedskapen*

Om extrema väder, översvämningar, skogsbränder och naturolyckor blir mer vanliga ökar kraven, inte bara på den direkt hanterande räddningstjänsten, utan även på geografiskt områdesansvariga och krisberedskapen i stort (t.ex. i form av ledning, samordning, information och prioritering av resurser). Vidare ökar risken för störningar i samhällsviktiga verksamheter såsom transporter, elförsörjning, telekommunikationer, dricksvattenförsörjning och fjärrvärme. En sådan utveckling ställer högre krav på förmågan inom krisberedskapen.

Det är inte bara sjukvården som ska kunna hantera ökad smittspridning och nya sjukdomar. Även aktörer inom krisberedskapen måste ha förmåga att hantera en situation då samhället oftare drabbas av sjukdomar och pandemier. En viktig fråga är hur man ska säkra nyckelfunktioner inom samhällsviktig verksamhet. Andra frågor kan vara hur samhället hanterar export/import- och

<sup>32</sup> SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, s. 472; och WHO, *Climate change and human health*, <http://www.who.int/globalchange/en/>

<sup>33</sup> Granholm et al, *Arktis – strategiska frågor i en region i förändring*, FOI underlagsrapport, Jan. 2008.

reserestriktioner, både sådan som skulle kunna införas i Sverige och i andra länder.

Då antalet stora naturolyckor och extrema vädersituationer i omvärlden förväntas öka och stora humanitära katastrofer kan bli vanligare till följd av t.ex. konflikter och torka skulle det kunna komma att ställas högre krav på MSB:s internationella insatsverksamhet. MSB:s resurser kan komma att bli mer efterfrågade av FN, EU och de andra aktörer som hanterar stora katastrofer. Detta kan väcka frågor om hur MSB ska prioritera sina insatsresurser.

Klimatförändringarna kan ge upphov till ekonomiska kriser och konflikter i omvärlden vilket i sin tur kan störa handeln med kritiska råvaror t.ex. olja. För Sveriges del skulle en långvarig brist på olja kunna resultera i att samhället hamnar i kris.

Klimatförändringarna kan leda till stora flyktingströmmar till bl.a. Sverige. Normalt sett är inte detta en fråga för krisberedskapen, men om det kommer extremt många flyktingar under kort tid skulle det kunna leda till någon form av kristillstånd.

Klimatförändringarna i Arktis kan få säkerhetspolitiska konsekvenser. En konflikt i Sveriges närområde skulle kunna få stora konsekvenser för krisberedskapen och det civila försvaret. Om Arktisområdet öppnas upp för sjöfart och utvinning av olja skulle det kunna innebära en ny riskbild avseende t.ex. stora olyckor och oljeutsläpp.

## 4.4 Teknikutveckling

Utvecklingen av ny teknik är som regel positiv för säkerheten, men ny teknik kan också generera nya risker.<sup>34</sup> Flera av de framtidsrapporter som använts som underlag i det långsiktiga strategiska analysarbetet behandlar olika risker som ny teknik kan ge upphov till. I detta avsnitt ges några smakprov på utvecklingen inom ett antal teknikområden och de risker som är förknippade med dessa.

### 4.4.1 Trender inom teknikutveckling

En rapport framtagen av EU:s institut för säkerhetsstudier (Institute for Security Studies, ISS) pekar ut fyra trender inom forskning och teknikområdet som kommer att spela en betydande roll under perioden fram till 2025: (1) utveckling inom IT, (2) utveckling inom nanoteknik, (3) utveckling inom bioteknik, samt (4) ökade investeringar i forskning och utveckling.<sup>35</sup>

Utvecklingen inom IT sker snabbt och innebär bland annat ännu mer effektiva system med ännu högre kapacitet för lagring och överföring av data. Tekniken kommer att generera nya sätt att kommunicera, samla in och hantera information mm.<sup>36</sup>

Nanoteknik handlar om att hantera materia på nanometerskalan, att manipulera atomer och molekyler. Det är en snabbt växande teknik med allt bredare tillämpning inom andra teknik- och forskningsområden t.ex. miljöteknik, livsmedel, elektronik mfl. Nanoteknik förväntas gradvis och radikalt påverka alla industrisektorer. Tekniken gör det möjligt att skapa en mängd nya material och produkter. Bland annat kan nanoteknik användas inom medicinsk forskning för att förbättra diagnostiska metoder. Tillsammans med IT, kan nanoteknologi användas för att utveckla automatiserade processer och transportfordon.<sup>37</sup>

Biotekniken innebär att livslängden i många delar av världen förväntas öka då nya läkemedel, artificiella organ, genterapier mm. utvecklas. Genom bioteknik kan även mer effektiva biosensorer utvecklas. Dessa kan detektera olika kemiska eller biologiska ämnen i luft, vätskor eller i fasta material och kan

<sup>34</sup> Räddningsverket, *Framtidens risker och säkerhetsarbete*, Slutrapport mars 2008, s. 13-14.

<sup>35</sup> EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006, s. 91.

<sup>36</sup> EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006, s. 92-93, samt MSB, *Olyckor och kriser 2009/2010* Publikationsnummer MSB 0170-10, s. 111-12.

<sup>37</sup> EU EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006, s. 93-94 och Vinnova, *Nationell strategi för nanoteknik, Ökad innovationskraft för samhällsnytta*, 2009, s. 13-14.

användas inom en rad olika områden såsom medicinsk diagnostik och kriminalteknologi.<sup>38</sup>

En rapport från International Security Information Service (ISIS) Europe, tar vid sidan av IT, nano-, och bioteknik också upp rymdteknik som ett område relevant att studera utifrån ett säkerhetsperspektiv. Utvecklingen och spridningen av missilteknologi utgör ett växande problem. Teknik för krigföring och för att utföra attacker på tillgångar i rymden utvecklas. Exempelvis har USA anklagat Kina för att utveckla en laser som kan förstöra satelliter i omlopp.<sup>39</sup>

Utvecklingen inom dessa och många andra teknikområden ger upphov till frågor kring skyddet för den personliga integriteten. Tekniken ger bättre möjligheter att skapa säkra system och upptäcka och avvärja olika typer av hot. Men allmänhetens acceptans för intrång i den personliga integriteten kan sätta gränser för hur tekniken kommer till användning. Det kommer att bli allt vanligare med diskussioner om skyddet för den personliga integriteten i framtiden.<sup>40</sup> Ett tydligt exempel på utveckling som syftar till att öka trygghet men samtidigt kan uppfattas som att inkräkta på den personliga integriteten är användning av övervakningsteknik inom omsorgen av äldre. FOI arbetar exempelvis för närvarande med att utveckla ett system byggt på sensorteknik och bildbehandlingsutrustning som kan larma vid onormala beteenden i hemmet, t.ex. om ett ljus brinner i ett rum där ingen rört sig på länge eller om en person legat stilla länge på golvet. Ett viktigt delmål är att systemet inte ska störa den äldres integritet.<sup>41</sup>

#### 4.4.2 Konsekvenser för samhällsskydd och beredskap

Utvecklingen inom IT, nanoteknik, bioteknik och rymdteknik är på det stora hela positiv ur ett säkerhetsperspektiv. Nya och mer effektiva IT-system, utvecklad teknik för diagnos och upptäckt av hot, automatiserade processer och transporter etc. ger nya möjligheter att förebygga och hantera hot och risker. Det är samtidigt viktigt att det finns kunskap om på vilka sätt den nya tekniken också kan orsaka skador, både avsiktligt och oavsiktligt. Den nya tekniken kan leda till händelser som aktörer inom samhällsskydd och beredskap måste förbereda sig på.

<sup>38</sup> EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006, s. 94-95, samt

<http://www.grundutbildning.kemi.uu.se/Kemiomraden/biosensorer.shtm>

<sup>39</sup> International Security Information Service (ISIS) Europe, *EU research and innovation policy and the future of the Common Foreign Security Policy*, 2006, s. 19-20.

<sup>40</sup> ESRIF, *ESRIF Final Report*, December 2009, s. 161.

<sup>41</sup> FOI, *FOI-forskning ska göra livet tryggare för äldre*, Nyheter 2010-10-14, [http://www.foi.se/FOI/Templates/NewsPage\\_9605.aspx](http://www.foi.se/FOI/Templates/NewsPage_9605.aspx)

### *Händelser som berör samhällsskydd och beredskap*

En ökad användning av automatiserade processer och transporter skulle kunna resultera i fler och nya typer av olyckor.<sup>42</sup> MSB finansierar ett forskningsprojekt vid FOI som undersöker de hot och de möjligheter som autonoma tekniska system medför. Projektet handlar bland annat om hur samhället kan förberedas för en framtid där tekniska system i betydligt större utsträckning än idag växelverkar med människor och där system fattar egna beslut som påverkar människor.<sup>43</sup>

Ny teknik kan också oavsiktligt skada människor, samt också användas för att utveckla vapen och på andra sätt avsiktligt skada människor och egendom. Detta är ett exempel på ett område som bör fördjupas inom ramen för framtidsresonemang kopplat till svenskt samhällsskydd och beredskap. T.ex. kan nanotekniken genom att tillhandahålla nya material vara intressant för vapenutveckling.

---

<sup>42</sup> EU Institute for Security Studies (ISS), *The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?*, 2006, s. 96.

<sup>43</sup> Projektet CopeTech – Coping with technology changes löper under åren 2007-2011, se projektbeskrivning <http://www.msb.se/sv/Om-MSB/Forskning/Pagaende-forskning/MSBs-forskningsprojekt/CopeTech--Coping-with-technology-changes/>

## 4.5 Den offentliga förvaltningen

Utvecklingen av den offentliga förvaltningen är högst relevant för hur MSB och andra aktörer på området samhällsskydd och beredskap kan utföra sin verksamhet. Inom detta analysområde finns flera delar att följa – i detta avsnitt ges några exempel. Vid en fördjupad analys kommer utvecklingen av lokal förvaltning också ingå.

### 4.5.1 Utvecklade styrning av krisberedskapen

Regeringen har för avsikt att se över så att befintliga sektorslagstiftningar blir anpassade till hela hotskalan. Arbetet kommer att inbegripa en genomgång av ansvarsförhållanden mellan myndigheter, rutiner för beslutsfattande och möjligheter till åtgärder vid olika typer av händelser. De nyligen framlagda lagförslagen som avses stödja införandet av Styrel kan betraktas som ett resultat från detta arbete. Utveckling av nya strategier av betydelse för krisberedskapen pågår också. Som ett exempel kan nämnas den strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet som MSB tagit fram på regeringens uppdrag. Sammantaget pågår en utveckling mot en tydligare styrning av krisberedskapsfrågorna på alla nivåer i samhället, vilket kan förväntas successivt ge allt bättre förutsättningar för samhällets beredskap inför och hantering av olyckor och kriser.

### 4.5.2 Regional samhällsorganisation

Ett mer övergripande, men viktigt område att följa är utvecklingen av den regionala samhällsorganisationen. Ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting har kommit att utformas på olika sätt inom olika sakområden, det finns inga övergripande generella regler för vilken nivå som ansvarar för vad.<sup>44</sup> I många olika delar av den regionala förvaltningen har det genomförts stora förändringar på senare år, regionala myndigheter har lagts samman till större nationella myndigheter, och uppgifter har flyttats mellan sektorsmyndigheter och länsstyrelser.<sup>45</sup> Den regionala organisationen har också varit föremål för flera större utredningar såsom Ansvarskommittén och Förvaltningskommittén,<sup>46</sup> och regeringen tillsatte år 2009 en ny utredning för att se över den statliga regionala förvaltningen. Detta uppdrag ska redovisas den 15 december 2012.<sup>47</sup>

I en rapport från Statskontoret beskrivs tre övergripande trender som har betydelse för hur staten i framtiden kommer att vara organiserad på regional nivå.

<sup>44</sup> Statskontoret, *Statens regionala företrädare, - trender och scenarier*, 2010, s. 25.

<sup>45</sup> Statskontoret, *Statens regionala företrädare, - trender och scenarier*, 2010, s. 21

<sup>46</sup> SOU 2007: 10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, och SOU 2008: 118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

<sup>47</sup> Dir. 2009:62, *Översyn av regional statlig förvaltning mm.*, 16 juni 2009.

För det första har det skett en koncentrerings av statlig förvaltning, från myndighetskoncerner till sk. ”enmyndigheter”. Inom ett stort antal sektorer har en sammanhållen nationell sektorsmyndighet med regionala enheter, ersatt en ”koncern” av självständiga regionala myndigheter som företräds av en gemensam myndighet på central nivå. Idag återstår enbart en myndighetskoncern, polisen.<sup>48</sup>

Den andra trenden är att ökad samverkan myndigheter emellan, dels samverkan på lokal nivå mellan kommuner och centrala myndigheter, och dels myndighetssamverkan på Internet. Ett exempel på utvecklad samverkan mellan myndigheter på lokal nivå är bildandet av olika typer av lokala servicekontor, t.ex. de servicekontor där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten samarbetar i stödet till allmänheten. Ett exempel på utökad virtuell samverkan mellan myndigheter är de olika portaler där olika myndigheters information och tjänster samlas, t.ex. minpension.se och krisinformation.se.

Den tredje trenden är en utveckling där länsstyrelserna utökar samverkan i gemensamma frågor och i vissa fall koncentrerar uppgifter till utvalda länsstyrelser. Exempel på uppgifter som har koncentrerats eller föreslagits koncentreras till utvalda länsstyrelser är vissa tillsynsuppgifter och hanteringen av EU:s jordbruksstöd.

Statskontoret drar i sin rapport slutsatsen att den regionala nivån minskar i betydelse och att länen inte nödvändigtvis längre bidrar till en effektiv och funktionell statlig förvaltning. Många nybildade enmyndigheter har valt en regional indelning i större geografiska områden än länet, vissa har helt lagt ned regionala kontor. Mycket av den samordning som tidigare skett på regional nivå, sker nu istället lokalt, eller på Internet.<sup>49</sup>

### 4.5.3 Myndighetsförändringar

Många av de myndigheter MSB regelbundet samverkar med, inklusive MSB självt, är ett resultat av större organisationsförändringar eller myndighets-

---

<sup>48</sup> I rapporten beskrivs begreppet enmyndighet på följande vis: ”Enmyndighet har kommit att användas för att beteckna myndighetskoncerner som har ombildats till en sammanhållen myndighet. Vid en sådan sammanslagning försvinner de befogenheter och den självständighet som de underordnade myndigheterna instruktionsmässigt tidigare hade.” Begreppet myndighetskoncern beskrivs i samma rapport enligt följande: ”En myndighetskoncern består av en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men kunde även vara lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.” Statskontoret, *Statens regionala företrädare, - trender och scenarier*, 2010, s. 37.

<sup>49</sup> Statskontoret, *Statens regionala företrädare, - trender och scenarier*, 2010, s.36-61.

sammanläggningar på senare år: Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen, Trafikverket, Försäkringskassan, Jordbruksverket m.fl. För närvarande pågår utredningar som berör bland annat polisen<sup>50</sup>, FOI, FMV och FHS.<sup>51</sup> Den nu aktuella frågan om försvarsmaktens regionala indelning kommer också att påverka arbete och samverkansformer inom svenskt samhällsskydd och beredskap.

En genomgång av Statskontoret av visar att de statliga myndigheterna under åren 2007-2010 har blivit färre till antalet men samtidigt större i personalstorlek.<sup>52</sup> Sedan den nuvarande regeringen tillträdde år 2006 har antalet myndigheter minskat med 87 (det finns för närvarande omkring 400 myndigheter under regeringen, exklusive utlandsmyndigheterna).<sup>53</sup>

I den förvaltningspolitiska propositionen 2010 anger regeringen följande inriktning: Arbetet med att utveckla en tydligare och mera ändamålsenlig myndighetsorganisation kommer att drivas vidare och regeringen håller en fortsatt hög takt i arbetet med strukturförändringar och omprövningar av det statliga åtagandet inom olika verksamhetsområden.<sup>54</sup> Statskontoret menar i sin rapport att det är svårt att urskilja generella trender vad gäller motiven till de myndighetsförändringar som görs. Att minska antalet myndigheter skulle kunna beskrivas som en övergripande trend eller ambition, men för varje enskild myndighetsförändring har det samtidigt funnits andra motiv.

Utvecklingen från myndighetskoncerner till enmyndigheter kan också beskrivas som en trend, men denna utveckling kan inte drivas så mycket längre då det bara är polisen kvar. Vad som däremot är en tydlig trend är att verksamheten vid många myndigheter renodlas genom att det skapas separata myndigheter för tillsyn och utvärdering. Denna trend bidrar dock inte till att antalet myndigheter minskar.

En annan mer oregelbunden trend är bolagiseringen av statlig verksamhet. Denna trend märktes dock mest i början av 90-talet. Under den period 2007-2010 som Statskontorets rapport behandlar bolagiserades delar av Banverket och Vägverket<sup>55</sup>

En annan utveckling på myndighetsområdet är det planerade bildandet av ett gemensamt servicecenter som successivt ska kunna ta över olika administrativa uppgifter från de statliga myndigheternas verksamhetsstöd. I första hand ska

---

<sup>50</sup> Dir. 2010:75, *En ny organisation för polisen?*, 8 juli 2010.

<sup>51</sup> Dir. 2010: 104, *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten*, 29 april 2010.

<sup>52</sup> Statskontoret, *Färre men större, statliga myndigheter åren 2007-10*, 2010.

<sup>53</sup> Prop. 2009/10: 175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 74.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10: 175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* s. 72.

<sup>55</sup> Statskontoret, *Färre men större, statliga myndigheter åren 2007-10*, 2010, s.27-28.



centret utveckla stöd på områdena ekonomi- och personaladministration, på sikt kan det bli aktuellt med andra stödområden, t.ex. IT-support och drift.<sup>56</sup>

#### **4.5.4 Konsekvenser för samhällsskydd och beredskap**

Förutsättningarna för samhällsskydd och beredskap påverkas av hur den offentliga förvaltningen utvecklas. Inom ramen för den långsiktiga strategiska analysen följer MSB utvecklingen och analyserar konsekvenserna för samhällsskydd och beredskap.

##### *Förutsättningar för samhällsskydd och beredskap*

Följande förändringar i den offentliga förvaltningen utgör exempel som skulle innebära förändrade förutsättningar för samhällsskydd och beredskap:

Länsstyrelserna, med sitt regionala områdesansvar, utgör en viktig byggsten i krisberedskapen. Enligt Statskontoret minskar länen i betydelse då allt mer av den regionala statliga förvaltningen sköts centralt, lokalt eller på nätet. Om utvecklingen leder till en mer genomgripande reform av den regionala förvaltningen behöver också de regionala krishanteringsuppgifterna ses över.

Utvecklingen mot en renodling av verksamheten vid myndigheter, i kombination med att vissa administrativa uppgifter sköts gemensamt, kan också påverka utformningen av samhällsskydd och beredskap. Bland annat kan det ur informationssäkerhetssynpunkt finnas anledning att analysera konsekvenserna av att statliga myndigheters IT-support och drift skulle skötas av ett gemensamt servicecenter.

---

<sup>56</sup> Dir. 2010:117, *Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration*, 4 nov 2010.

## 5. PM avseende skjutningarna Malmö

Denna analys-PM har sammanställts av Ulf Eliasson vid Enheten för strategisk analys den 25/10 2010 på uppdrag av SI SAM.

### 5.1 Sammanfattning

Malmö har på senare tid drabbats av många våldsbrott. Bara under det senaste året har Malmöpolisen räknat till ett femtiotal skottlossningar i staden. De flesta av dessa har beskrivits som uppgörelser mellan kriminella. Nyligen offentliggjordes emellertid uppgifter om att det upptäckts ett nytt mönster. Mönstret består i att ett antal av skjutningarna har riktats mot hos Polisen tidigare okända personer som beskrivits som mörkhyade med icke-skandinaviskt utseende. Eftersom samma handeldvapen har använts vid flera av skjutningarna kan det vara samma gärningsman/gärningsmän som står bakom flera av dåden.

Inom MSB har det efterfrågats en lägesbedömning och en analys av frågan om hur dessa händelser eventuellt kan påverka samhället på längre sikt. Det bör framhållas att det i dag varken finns kunskap om vem eller vilka som utfört gärningarna eller vilka motiv som ligger bakom. Det finns därför skäl att vara mycket försiktig med att göra några säkra analyser av samhällskonsekvenserna. Vad som kan konstateras är att händelserna har fått stor uppmärksamhet och resulterat i rädsla och otrygghet i Malmö. Om Polisen inte griper gärningsmannen/-männen kan situationen förvärras. Efter en manifestation i lördags angreps en av deltagarna på sin arbetsplats. Det finns risk för nya angrepp efter den manifestation som planeras till måndagskvällen den 25 oktober i Malmö. De potentiella samhällskonsekvenser som beskrivs nedan kan bli aktuella om situationen eskalerar.

#### *Minskat förtroende för företrädare för samhället*

Det finns risk för att vissa samhällsgrupper får ett minskat förtroende för samhällsföreträdare och att känslan av utanförskap förstärks. Sådana förändringar kan spridas till andra delar av Sverige. Förtroendet är avhängig den information som lämnas av polisen och andra ansvariga aktörer samt hur dessa agerar. Sedan tidigare finns det i Malmö en misstro mot polisen – särskilt bland ungdomar. Denna misstro har bl.a. aktualiserats i samband med de våldsamma ungdomsbråk och angrepp mot polis och räddningstjänst som förekommit i stadsdelen Rosengård i Malmö.

### *Risk för personalbrist inom t.ex. vård- och transportsektorn*

Ur ett samhällsperspektiv finns det stora risker med att rädslan sprider sig i samhället. Det kan t.ex. leda till att personer som i sin yrkesutövning riskerar att bli angripna inte kan utföra sitt arbete. Detta kan t.ex. gälla personal inom hälso- och sjukvården, transportväsendet (buss- och taxiförare) eller personal i dagligvaruhandeln.

### *Ökade spänningar i samhället*

Det finns också en risk för ökade spänningar där olika etniska grupper hamnar i konflikt med rasistiska grupper. Historiskt har vi i Sverige inte någon tradition av omfattande etniska kravaller som grundar sig i etniska mot-sättningar. Detta betyder dock inte att vi är vaccinerade mot händelser som vi annars främst förknippar med Paris förorter eller stadsdelen Brixton i London. Sådana konflikter kan förstärkas genom våld från höger- och vänster-extremister som vill utnyttja situationen för egna syften.

### *Medborgargarden*

Ett minskat förtroende för rättssamhället kan leda till att grupper som anser sig hotade eller som vill visa sitt stöd organiserar sig. En sådan organisering kan yttra sig i t.ex. nattvandringar eller andra trygghetsskapande åtgärder. Det finns emellertid också en risk för att det etableras medborgargarden. I medierna förekommer uppgifter om att f.d. medlemmar i kriminella gäng har inlett en egen jakt på misstänkta gärningsmän.

### *Stöd från MSB*

Den rådande situationen är allvarlig och kan karaktäriseras som en lokal kris. Det finns dock en risk för att situationen förvärras. För att motverka en sådan utveckling kan MSB stödja befintliga samverkansformer och identifiera aktörer som bör ingå i nätverk som kan användas i det förebyggande arbetet. Behov kan också uppstå av annat stöd för att samordna informationen till allmänheten eller för andra samverkansåtgärder.

## 5.2 Inledning

Malmö har på senare tid drabbats av många våldsbrott. Bara under det senaste året har Malmöpolisen räknat till ett femtiotal skottlossningar i staden. De flesta av dessa har beskrivits som uppgörelser mellan kriminella. Onsdagen den 20 oktober offentliggjordes emellertid uppgifter om att det upptäckts ett nytt mönster rörande ett tiotal skjutningar som under det senaste året riktats mot människor som beskrivits som mörkhyade med icke-skandinaviskt utseende.

Den övervägande delen av dessa offer var inte utsatta för hot eller av andra skäl kända av polisen sedan tidigare. I vissa av dessa fall tycktes det också som att samma vapen hade använts. Under de efterföljande dagarna och i helgen har det inträffat fler sådana skjutningar samt ett fall av misshandel. Det totala antalet uppgår nu till närmare 20 stycken och enligt medieuppgifter har det i fem av dessa fall konstaterats att samma vapen har använts.<sup>57</sup>

Händelserna har fått mycket stor uppmärksamhet av medierna både på nyhetsplats och som ett debattämne.<sup>58</sup> I fredags besökte integrationsminister Erik Ullenhag Malmö. Syftet med besöket var ”att höra hur stämningen är i Malmö efter den senaste tidens beskjutningar”.<sup>59</sup> I medierna har det förts diskussioner om eventuella paralleller med den s.k. Lasermannen som är dömd bl.a. för att under perioden augusti 1991–januari 1992 ha mördat en person och skottskadat tio andra. Lasermannens samtliga offer var mörkhyade män.<sup>60</sup> Det har också diskuterats huruvida Polisen gjort korrekta avvägningar mellan å ena sidan skyddsbehovet och å andra sidan risken för att sprida rädsla hos befolkningen när det gäller tidpunkten för offentliggörandet av konstaterade samband mellan olika skjutningar.<sup>61</sup>

## 5.3 Syfte

Inom MSB har frågan väckts i vilken utsträckning dessa händelser kan få bredare samhällskonsekvenser och i vilken utsträckning som det finns anledning för MSB att vidta åtgärder. MSB har på webbplatsen Krisinformation.se publicerat länkar till Malmö stads och Malmöpolisens webbplatser med information om händelseutvecklingen och vilka åtgärder som

<sup>57</sup> Se artiklar i Dagens Nyheter (DN) 2010-10-22 samt Malmöpolisens information under rubriken ”Tekniska undersökningar bekräftar nya skjutningar”

(<http://www.polisen.se/Skane/sv/Aktuellt/Nyheter/Skane/Skjutningar-i-Malmo/Tekniska-undersokningar-bekraftar-nya-skjutningar/>), (Internet 2010-10-24).

<sup>58</sup> Händelserna har också uppmärksammats i utländsk media. Se t.ex. ”Swedish gunman targets immigrants” (*Financial Times* 2010-10-24).

<sup>59</sup> Pressmeddelande 2010-10-21 Arbetsmarknadsdepartementet <http://www.regeringen.se/sb/d/12451/a/154289> (Internet 2010-10-24).

<sup>60</sup> *Nationalencyklopedin* <http://www.ne.se/lang/lasermannen> (Internet 2010-10-24).

<sup>61</sup> ”Frågor utan svar” (ledarartikel i DN 2010-10-23).

har vidtagits. MSB har också varit i kontakt med privata organisationer angående händelserna.

Inom MSB har det också efterfrågats en lägesbedömning och en analys av frågan om hur dessa händelser eventuellt kan påverka samhället på längre sikt.

Det bör framhållas att det i dag varken finns kunskap om vem eller vilka som utfört gärningarna eller vilka motiv som ligger bakom. Det finns därför skäl att vara mycket försiktig med att göra några säkra analyser av samhällskonsekvenserna. De resonemang som förs i promemorian ska betraktas som preliminära. Med dessa reservationer är syftet med denna PM att analysera vilka potentiella samhällskonsekvenser som dessa händelser eventuellt kan resultera i.

## 5.4 Polisiära förstärkningsresurser

På grund av händelserna har Rikskriminalpolisen beslutat att förstärka polismyndigheten i Skåne med ett antal utredare från Gärningsmannaprofilgruppen, Riksmordkommissionen och operativa analytiker.<sup>62</sup>

## 5.5 Information från Polisen

Polisen konstaterar på sin webbplats att mediernas intresse av hur polisen arbetar utredningsmässigt med skjutningarna är mycket stort, framförallt kring de 20-talet fall där det inte gått att finna någon rimlig förklaring till det inträffade. Mediernas frågor har handlat om hur polisen arbetar med spaning, utredning och de mera brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärderna. Vidare anger Polisen att den kontinuerligt publicerar information på webbplatsen. Polisen framhåller att det är viktigt att allmänhetens oro tas på allvar. För att undvika ryktesspridning anger Polisen att den avser att vara så öppen och tydlig som möjligt i kontakterna med medierna.

## 5.6 Information från Malmö stad

Malmö stad har också publicerat information och kommentarer på sin webbplats. På webbplatsen framhåller kommunalrådet Katrin Stjernfeldt Jammeh att hanteringen av människors oro och rädsla högsta prioritet i nuläget. Enligt Jammeh har den ”centrala krisledningsgruppen” regelbundna möten om situationen. På webbplatsen publiceras också information om och telefon-

---

<sup>62</sup> <http://www.polisen.se/Skane/sv/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/Skjutningarna-i-Malmo/Malmo/> (Internet 2010-10-24).

nummer till Malmö stads sociala jour, Röda korset, Jourhavande präst och Jourhavande medmänniska.<sup>63</sup>

Även skolpersonalen i Malmö arbetar med frågor kring den senaste tidens skjutningar. På en av Malmös största skolor, Munkhätteskolan, bestämde sig en handfull elever för att stanna hemma på grund av rädslan för att gå ut på fredagen den 22 oktober. Trots detta gjorde skolan helhetsbedömningen att eleverna var förhållandevis lugna. Under fredagen skickade skolan ut ett meddelande med instruktioner om att personalen skulle prata med eleverna om värdet av fakta. Detta föranleddes av att det hade skickats ut felaktiga SMS-uppgifter. Ett varningsmeddelande som uppgavs vara från Polisen om att färgade personer skulle hålla sig inne dementerades vid en presskonferens under fredagsförmiddagen. Det har också florerat ett rykte per SMS om att Munkhätteskolan skulle vara beskjuten.<sup>64</sup>

## 5.7 Manifestationer

Händelserna har hittills resulterat i en manifestation mot våldet i Malmö. Forum för interreligiös samverkan i Malmö samlade ett femtiotal representanter från olika trosinriktningar under lördagen till en tyst manifestation vid den buss-hållplats där en 28-åring man sköts i ryggen i förra veckan.<sup>65</sup> En manifestation planeras också till måndagen den 25 oktober i Malmö.<sup>66</sup>

## 5.8 Konsekvensanalys

Som framgått har skjutningarna fått ett antal konsekvenser i form av åtgärder från Malmö stad, polisen och religiösa grupper. Malmö har också fått besök av integrationsministern. En annan konsekvens är den debatt som förs i medierna avseende eventuella historiska paralleller och hur situationen kan hanteras av samhället.

<sup>63</sup> <http://malmo.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Mellansida/Forvaltningsnyheter/10-21-2010-Sa-moter-vi-Malmobornas-oro-om-skjutningarna.html> (Internet 2010-10-24).

<sup>64</sup> <http://malmo.se/Medborgare/Forskola--utbildning/Nyhetsarkiv-Forskola--utbildning/Arkiv/10-22-2010-Skottlossningar-praglade-skoldagen-pa-Munkhatteskolan.html> (Internet 2010-10-24). Angående falska SMS se även <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96&artikel=4122601> (Internet 2010-10-24).

<sup>65</sup> Forum för interreligiös samverkan i Malmö (bildat 2010-10-01 på Islamic Center i Malmö) är ett samverkansorgan för kristna och muslimska trossamfund, buddister, bahai (missionerande världsreligion som grundades i Iran på 1850-talet) och Judiska församlingen (<http://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=657329>, Internet 2010-10-24). "Ingen misstänkt för skottdåden" (artikel i *Svenska Dagbladet* 2010-10-24).

<sup>66</sup> <http://www.facebook.com/pages/Malmo-hjarta-mangfald/149699141718264> (Internet 2010-10-24).

En ståndpunkt som förts fram i debatten är att det inte bör dras alltför långtgående slutsatser på den begränsade information som nu finns tillgänglig om gärningsmän och motivbild. Detta är naturligtvis viktigt. Samtidigt kan det konstateras att händelserna fått konsekvenser i form av rädsla och otrygghet särskilt hos personer i Malmö som känner sig hotade på grund av de har en mörkare hudfärg. Om skjutningarna fortsätter kan situationen förvärras. Nya angrepp kan exempelvis följa på den manifestation som planeras till måndagskvällen. En potentiell konsekvens är att allt fler människor inte vågar gå till jobbet. Riskerna finns att rädslan och otryggheten sprider sig till övriga delar av landet, inte minst på grund av de minnen som väckts till liv från händelserna i början av 1990-talet.

#### *Minskat förtroende för företrädare för samhället*

Sådana spridningseffekter kan också avse potentiella förtroendeminskningar och känslan av förstärkt utanförskap hos vissa grupper. Det finns en risk för att förtroendet för samhällets företrädare minskar om spaningarna efter gärningsmannen inte ger resultat. Förtroendet är också avhängig den information som lämnas av polisen och andra ansvariga aktörer och hur dessa agerar. Sedan tidigare finns det i Malmö en misstro mot polisen – särskilt bland ungdomar. Denna misstro har bl.a. aktualiserats i samband med de våldsamma ungdomsbråk och angrepp mot polis och räddningstjänst som förekommit i stadsdelen Rosengård i Malmö.<sup>67</sup>

#### *Risk för personalbrist inom t.ex. vård- och transportsektorn*

Ur ett samhällsperspektiv finns det stora risker med att rädslan sprider sig i samhället. Det kan t.ex. leda till att personer som i sin yrkesutövning riskerar att bli angripna inte kan utföra sitt arbete. Detta kan t.ex. gälla personal inom hälso- och sjukvården, transportväsendet (buss- och taxiförare) eller personal i dagligvaruhandeln.

#### *Ökade spänningar i samhället*

Det finns också en risk för ökade spänningar där olika etniska grupper hamnar i konflikt med rasistiska grupper. Historiskt har vi i Sverige inte någon tradition av omfattande etniska kravaller som grundar sig i etniska motsättningar. Detta betyder dock inte att händelser som vi annars främst förknippar med Paris förorter eller stadsdelen Brixton i London också kan inträffa i Sverige. Sådana konflikter kan förstärkas genom våld från höger- och vänsterextremister som vill utnyttja situationen för egna syften.

---

<sup>67</sup> Hallin, Per Olof; Jashari, Alban; Listerborn, Carina & Popoola, Margareta: *Det är inte stenarna som gör ont – Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande* (Malmö Publikationer i Urbana Studier – MAPIUS 5). s. 148–153.

I sammanhanget kan nämnas att antalet antisemitiska hatbrott har ökat kraftigt i Skåne. Enligt Brottsförebyggande rådets statistik anmäldes 250 sådana brott under 2009. Sådana konflikter kan förstärkas genom att det uppstår bråk mellan höger- och vänsterextremister.

### *Medborgargarden*

Ett minskat förtroende för rättssamhället kan leda till att grupper som anser sig hotade eller som vill visa sitt stöd organiserar sig. En sådan organisering kan yttra sig i t.ex. nattvandringar eller andra trygghetsskapande åtgärder. Det finns emellertid också en risk för att det etableras medborgargarden. I medierna förekommer uppgifter om att f.d. medlemmar i kriminella gäng har inlett en egen jakt på misstänkta gärningsmän.

Den rådande situationen är allvarlig och kan karaktäriseras som en lokal kris. Det finns dock en risk för att situationen förvärras. För att motverka en sådan utveckling kan MSB stödja befintliga samverkansformer och identifiera aktörer som bör ingå i nätverk som kan användas i det förebyggande arbetet. Behov kan också uppstå av annat stöd till berörda aktörers arbete med att tillhandahålla information till allmänheten eller för andra samverkansåtgärder.



## 6. PM avseende Wikileaks

Denna analys-PM har sammanställts av Benny Jansson vid Enheten för strategisk analys den 25/10 2010 på uppdrag av enhetschefen för UL ANA.

### 6.1 Inledning

Den 28 november 2010 offentliggjorde Wikileaks under arbetsnamnet *Cablegate* en stor samling dokument med korrespondens mellan USA:s utrikesdepartement och landets ambassader runt om i världen.<sup>68</sup> Dokumenten publicerades också samtidigt av fem större nyhetsbyråer; El País (Spanien), Le Monde (Frankrike), Der Spiegel (Tyskland), The Guardian (Storbritannien) och The New York Times (USA).

Ett flertal länder, t.ex. USA och Frankrike har uttalat sig starkt mot Wikileaks och USA har inlett en brottsundersökning mot organisationen. Ett antal personer har dessutom talat i termer av terrorism och krigsförbrytelser. Exempelvis har USA:s republikanske senator Mitch McConnell kallat Wikileaks grundare Julian Assange för en terrorist som bedriver cyberkrig mot USA och därför måste gripas som en ”fiendekombattant”.<sup>69</sup> Ytterligare exempel på personer som uttalat sig starkt mot Wikileaks och Assange är republikanen Sarah Palin – ”*Han (Assange) är en antiamerikansk aktivist med blod på sina händer*” och Bill O’Reilly från Foxnews – ”*Jag önskar att en drönare träffade Assange*”.

Samtidigt höjs röster i Sverige mot dessa starka uttalanden. Per Ström, ledamot av regeringens IT-råd skriver: ”*Det är chockerande att amerikanska politiker beskriver Julian Assange som en terrorist. Det är trots allt amerikansk personal som har läckt uppgifterna.*”<sup>70</sup> Författaren Ola Larsmo skriver ”*Hur ska vi kunna kritisera bristen på yttrandefrihet i Kina eller Iran om vi inte försvarar Wikileaks?*”<sup>71</sup>

### 6.2 Syfte

Inom MSB och enheten för strategisk analys har frågan väckts i vilken utsträckning dessa händelser kan få konsekvenser för samhället, och i vilken utsträckning som det finns anledning för MSB att vidta åtgärder. Syftet med

<sup>68</sup> Från Wikileaks officiella hemsida: *Wikileaks began on Sunday November 28th publishing 251,287 leaked United States embassy cables. The cables, which date from 1966 up until the end of February this year, contain confidential communications between 274 embassies in countries throughout the world and the State Department in Washington DC. 15,652 of the cables are classified Secret.*

<sup>69</sup> DN., *Hot om nya läckor skrämmer USA*, 2010-12-07

<sup>70</sup> SVD, *Omvänd nakenkamera väcker vrede*, 2010-12-10

<sup>71</sup> DN., *Ola Larsmo om Wikileaks och yttrandefriheten*, 2010-12-09

denna PM är att inom ramen för MSB:s långsiktiga strategiska analys ange huvuddragen av de potentiella samhällskonsekvenser som dessa händelser eventuellt kan resultera i.

## 6.3 Historik

Wikileaks är en organisation som uppger att de erbjuder säkra kanaler för att föra ut information på Internet utan att röja läckans identitet.<sup>72</sup> Detta innebär att källorna, så kallade "whistleblowers", är anonyma. Det första dokumentet på Wikileaks officiella hemsida, wikileaks.org, publicerades i december 2006. Julian Assange, född och uppvuxen i Australien, anses vara en av grundarna till organisationen.

Wikileaks har publicerat stora mängder sekretessbelagt material som bland annat rört korruption inför presidentvalet i Kenya, avslöjanden om isländska, brittiska och schweiziska banker och offentliggöranden av scientologins skrifter.

Wikileaks har även publicerat uppgifter om att USA:s förre vice presidentkandidat Sara Palin använt sig av Yahoo-mail för att undvika offentlighetsprincipen. Under 2010 har Wikileaks publicerat flera amerikanska militärläckor<sup>73</sup>, och senast den amerikanska diplomatkorrespondensen "Cablegate".

Enligt ett uttalande som gjorts av den federala australiska polisen den 17 december 2010 har Wikileaks inte begått något brott som faller inom Australiens jurisdiktion genom att släppa hemligstämplade amerikanska diplomatrapporter.

## 6.4 Wikileaks-relaterade händelser hösten 2010

### 6.4.1 IT-attacker mot Åklagarmyndigheten

Torsdagen den 18 november begärde överåklagare Marianne Ny att Julian Assange skulle häktas i sin frånvaro, på sannolika skäl misstänkt för våldtäkt, sexuellt ofredande och olaga tvång.<sup>74</sup> Stockholms tingsrätt beslutade att häkta Assange och dessutom att efterlysa honom internationellt. Tisdagen den 7 december greps Julian Assange i London och förväntas bli utlämnad till

---

<sup>72</sup> Från wikileaks.org: *We provide an innovative, secure and anonymous way for sources to leak information to our journalists (our electronic drop box).*

<sup>73</sup> Under 2010 har Wikileaks släppt "Afghan War Diary" med närmare 80 000 amerikanska militärrapporter från åren 2004 till 2009 innehållande avslöjanden om hundratals tidigare okända civila dödsoffer, samt "Iraq War Logs" som innehåller närmare 400 000 amerikanska militärrapporter från Irak åren 2004 till 2009.

<sup>74</sup> Dagens Juridik, *Julian Assange begärd häktad*, 2010-11-18

Sverige. Några timmar efter att Julian Assange gripits utsattes den svenska åklagarmyndighetens hemsida för en misstänkt så kallad DDoS-attack.

En DDoS-attack (Distributed Denial of Service) bygger på att en stor mängd anrop, med en relativt liten mängd data, skickas samtidigt och kontinuerligt från flera datorer till ett datorsystem eller nätverk. Ett stort antal datorer deltar i attacken och därmed kan den inte effektivt avväjas genom att trafiken från enskilda ip-adresser begränsas. Vanligen tar sabotörerna över datorer utspridda över hela världen för att försvåra spårning. Blockeringsattacken som stängde åklagarmyndighetens hemsida genomfördes enligt FOI av en löst sammansatt gruppering som kallas Anonymous.<sup>75</sup>

Även advokatkontoret Borgström och Bodströms hemsida utsattes för blockeringsattacker. Advokat Claes Borgström är ombud för de två kvinnor som anklagat Julian Assange för våldtäkt.<sup>76</sup>

#### **6.4.2 IT-attacker mot betalningsföretag**

Under början av vecka 49 beslutade företagen Visa, Mastercard och Paypal att stoppa donationsmöjligheterna till Wikileaks, och därefter har gruppen Anonymous vållat stora problem för de som anses vara motståndare till Wikileaks-organisationen. Anonymous har genomfört nätattacker mot Visa, Mastercard och Paypal, och under perioder gick företagens hemsidor ner. Samtidigt upplevde nätbutiker svårigheter med att ta betalt av kortföretagens kunder. Kunder hos Visa och Mastercard har också upplevt problem med att använda företagens betalningslösningar på nätet. Situationen är extra besvärande för nätföretagen med anledning av den pågående julhandeln.<sup>77</sup>

#### **6.4.3 Delar av allmänheten sanktionerar attackerna**

Delar av de genomförda DDoS-attackerna har skett genom att datoranvändare frivilligt låter sina datorer fjärrstyras att skicka anrop som efterfrågar stora filer från de aktuella hemsidorna. Ju fler som ansluter sig och deltar i angreppet desto effektivare blir attacken. MSB har manat till försiktighet bland svenska datoranvändare. Att ladda ner program och låta sin dator fjärrstyras för en samordnad aktion, som i det här fallet, medför risker.<sup>78</sup>

#### **6.4.4 IT-attacker mot wikileaks.org**

Även Wikileaks har vid upprepade tillfällen varit utsatta för nätattacker och på grund av detta finns det flertalet spegelbilder av databasen runt om i världen. Inför offentliggörandet av Cablegate utsattes Wikileaks för en DDoS-attack och organisationens officiella hemsida wikileaks.org har vid flera tillfällen legat

<sup>75</sup> Sverigesradio.se, *Hackergruppen Anonymous vill hjälpa Wikileaks*, 2010-12-08

<sup>76</sup> DN., *Åklagare utsattes för nätattacker*, 2010-12-09

<sup>77</sup> SvD, *Nya attacker att vänta*, 2010-12-10

<sup>78</sup> Richard Oehme, chef för MSB:s enhet för samhällets informationssäkerhet, 2010-12-09

nera på grund av blockeringsattacker. Wikileaks uppger själva att organisationens servrar hos den svenska operatören PRQ varit utsatta för angrepp.

## 6.5 Konsekvensanalys

### 6.5.1 Plattformar för "whistleblowers" har kommit för att stanna

Fenomenet med whistleblowers är i sig inte nytt. Det kan t.ex. göras jämförelser med hur Pentagon Papers läcktes till tidningar i USA år 1971 i ett försök att stoppa kriget i Vietnam. Pentagon Papers var en topphemlig studie bestående 7000 sidor med redogörelser och dokument över USA:s involvering i Vietnam sedan 1945. Studien gjordes på uppdrag av den amerikanske försvarsministern Robert McNamara.

Wikileaks har fått stor uppmärksamhet bland annat på grund av organisationens förmåga att samordna och sprida sina offentliggöranden. Oavsett hur organisationen Wikileaks kommer att utvecklas och förändras finns det ändå anledning att tro att detta fenomen, plattformar för whistleblowers, kommer att finnas kvar i olika former. Exempelvis planerar den relativt nystartade organisationen Openleaks att inom kort lansera sin hemsida<sup>79</sup> med målet att hjälpa till att sprida känslig information från allmänheten. Organisationen uppmanar samtidigt andra att starta liknade projekt.

### 6.5.2 Säkerhetspolitiska implikationer

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv anses Wikileaks och framförallt den senaste publiceringen Cablegate kunna få stora konsekvenser. Amerikanska UD kan få praktiska problem både när det gäller framtida kryptering och regler för vad amerikanska tjänstemän i fortsättningen får meddela sina chefer i Washington.<sup>80</sup> Nuvarande medierapportering tyder på att förtroendet för amerikanska diplomater urholkats. Detta kan leda till svårigheter i internationella förhandlingar, som direkt eller indirekt kan påverka Sverige.

### 6.5.3 Minskat förtroende för företrädare för samhället

De aktuella händelserna riskerar att bidra till att förtroendet för samhällets företrädare minskar. Som exempel kan nämnas att det i flera svenska forum finns en stor skepsis mot anklagelserna mot Julian Assange. Även internationellt förs liknande resonemang och i tidningen *The Independent* skriver den prisbelönta journalisten Johann Hari att de svenska anklagelserna om sexbrott mot Julian Assange kan vara en konspiration.<sup>81</sup> Även om en

<sup>79</sup> Se <http://openleaks.net>

<sup>80</sup> SvD, *Ger verktyg att knäcka USA:s koder*, 2010-11-30

<sup>81</sup> Från *The Independent* och artikeln *This case must not obscure what WikiLeaks has told us*, 2010-12-08: "There is a long history of the CIA viciously smearing

konspirationsteori kan avfärdas, kan samhället ställas inför nya utmaningar om ett eventuellt åtal mot Julian Assange inte visar sig hålla i domstol. En ytterligare möjlig utveckling är att detta följs av att amerikanska myndigheter formulerar ett åtal mot Julian Assange och begär att han överlämnas från Sverige till USA.

Missnöjesyttringar hos allmänheten i kombination med sympatier för Wikileaks arbete kan innebära en ökad benägenhet hos statliga och privata tjänstemän att släppa sekretessbelagt material till Wikileaks eller andra liknande aktörer.

#### **6.5.4 Ytterligare nätangrepp mot Sverige och svenska företag**

Det finns anledning att tro att ytterligare nätattacker kan komma att ske mot svenska myndigheter och företag. Om Julian Assange överlämnas till Sverige kommer svenska myndigheter ägnas ökat fokus i händelseutvecklingen kopplat till Wikileaks, och med en framtidsutveckling liknande den som beskrivs ovan är det inte osannolikt att grupperingar som Anonymous kommer att rikta fortsatta attacker mot Sverige.

Det är i dagsläget få betalningsföretag som medger transaktioner till Wikileaks, men det svenska företaget Flattr möjliggör fortfarande donationer. Det är inte osannolikt att framtida nätattacker även kommer att riktas mot organisationer som på något sätt stödjer Wikileaks.

#### **6.5.5 Svårigheter med att verifiera information på Internet**

Det finns en stor mängd sekretessbelagt material hos olika aktörer i världen, inte minst hos underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Detta material kan användas i informations- och påverkansoperationer, och publicering av sekretessbelagt material på Internet kan vara en del av olika aktörers cyberaktioner. Det är också viktigt att vara medveten om att all publicerad information inte nödvändigtvis måste vara sann.

#### **6.5.6 Ökad sekretess och försvårad samverkan**

För att begränsa fortsatta publiceringar av sekretessbelagt material är det sannolikt att många aktörer, både nationellt och internationellt, kommer att införa mer strikta rutiner för ärendehantering och informationsspridning. En

---

*people who dare to cross the US state machinery. There is a strong chance the claims against Assange is another case of it. But there is also a long history of otherwise admirable men turning out to be rapists, and there's a chance this is another case of it. This should be tested in a court of law – and the trial should be watched very careful to make sure it's not being rigged by bribes or threats”.*

tidigare erfarenhet är att flera aktörer redan idag är reserverade avseende samverkan på grund av rädsla för att hemliga dokument skall komma i fel händer.

En utveckling mot ett mer slutet samhälle kan i förlängningen innebära ytterligare försämrade förutsättningar för samverkan. Därmed har den utveckling mot ökat underrättelsesamarbete som vi sett sedan terrorattentaten den 11 september brutits. Detta kan försvåra det fortsatta arbetet med att bekämpa terrorismen.

### 6.5.7 Reducerad frihet på Internet

Flera aktörer oroas över öppenheten på Internet. Krav på begränsningar och lagförslag som minskar friheten på nätet är inte nytt, men Wikileaks har inneburit att nationer som hittills inte öppet argumenterat för att begränsa det öppna nätet nu agerar för att stänga ner enskilda hemsidor som wikileaks.org. Samtidigt märks ökade krav på att material måste vara godkänt innan det publiceras på nätet.<sup>82</sup> Denna utveckling kan i förlängningen innebära att Internet begränsas för vanliga användare.

### 6.5.8 Fortsatta publiceringar och Wikileaks framtid

Under de senaste åren har Wikileaks utvecklats från att vara en relativt anonym organisation till att nu vara en global agendasättare. Organisationen gör ingen hemlighet av att den har ett uttalat politiskt syfte att arbeta som en kontrollinstans för att skydda yttrandefrihet och mediapublicering, samt för att stödja en transparent historiebereskrivning.<sup>83</sup> Kritiker inom och utanför organisationen menar dock att Wikileaks genomslag har blivit så stort att även Wikileaks arbetsmetoder och val av publiceringar måste vara transparent, samt att organisationen i dagsläget i någon mening har ensamrätt på problemformuleringsprivilegiet.

Det är idag oklart hur organisationen Wikileaks kommer att utvecklas, och det är också oklart hur nationer och andra globala aktörer kommer att förhålla sig till organisationen framgent. Wikileaks långsiktiga syften är inte heller verifierade då majoriteten av organisationens medarbetare väljer att vara anonyma. Åtalet mot Julian Assange kan påverka synen på Wikileaks även om andra företrädare för organisationen betonar att Wikileaks arbete inte bör sammankopplas med Julian Assanges privata person. Klart är att Wikileaks besitter stora mängder känsligt material som ännu inte publicerats.

---

<sup>82</sup> svtdebatt.se, *Bra att regeringar försöker stänga ner Wikileaks* (Marcin de Kaminski), 2010-12-06

<sup>83</sup> Från wikileaks.org: *The broader principles on which our work is based are the defence of freedom of speech and media publishing, the improvement of our common historical record and the support of the rights of all people to create new history. We derive these principles from the Universal Declaration of Human Rights.*

Det har förekommit uppgifter om att Wikileaks nästa stora planerade publicering kommer att rikta sig mot banksektorn. Organisationen har annonserat att de redan har en stor mängd dokument som kommer att publiceras under våren 2011, vilket i kombination med ytterligare nätattacker kan få konsekvenser för det svenska samhället. I detta sammanhang bör erfarenheter från övningen SAMÖ 08 aktualiseras<sup>84</sup>.

Ett annat möjligt, men i dagsläget mindre sannolikt scenario är att Wikileaks betydelse minskar. Lyckas globala aktörer och motståndare till Wikileaks koordinerat strypa organisationens kommunikationsmöjligheter i samband med att Julian Assanges rykte försämras kan det innebära att Wikileaks genomslagskraft minskar. Som tidigare nämnts kommer dock fenomenet med plattformar för whistleblowers sannolikt att leva kvar, om än i andra former.

## 6.6 Fortsatt analys

Enheten för strategisk analys kommer inom ramen för den långsiktiga strategiska analysen att följa händelseutvecklingen avseende bland annat Wikileaks, Julian Assange och andra plattformar för whistleblowers.

Denna första PM lyfter fram de nu mest tydliga utvecklingarna avseende Wikileaks. Kommande analyser kan även inkludera alternativa händelseutvecklingar som kan ge påverkan på MSB:s verksamhet.

---

<sup>84</sup> Scenariot för övningen SAMÖ 08 omfattade logiska antagonistiska attacker i form av störningar mot det finansiella systemet och betalningsväsendet i Sverige och utvecklades av KBM i samverkan med bl.a. Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och Finansinspektionen.

## 7. PM avseende resistens mot antibiotika och antivirala preparat

Denna analys-PM har sammanställts av Kristina Westerdahl vid Enheten för strategisk analys den 30/12-2010 på uppdrag av enhetschefen för UL ANA.

Resistens hos bakterier och virus mot antibiotika och antivirala preparat utgör ett problem för människor och djur som sträcker sig utanför sjukvården och kan få kännbara samhällskonsekvenser, t.ex. vid pandemier. Resistent bakterier och virus kan orsaka produktivetsbortfall, störningar i livsmedelsförsörjningen, kan fördyra och komplicera hantering av avfall och avloppsvatten, samt minska allmänhetens förtroende för jämlik vård och patientsäkerhet.

Forskning om antibiotikaresistens har gett en stor kunskap om fenomenet som dock bara till viss del omsatts i motåtgärder. Flera effektiva antibiotika har använts så att de blivit verkningslösa. I framtiden behövs nya preparat men också nya strategier för att använda dem för att världen ska kunna undvika risken att åter hamna i dagens problematik. Flera framgångsrika exempel på motåtgärder finns i Sverige. Samtidigt kan det ta flera år att omsätta kunskap om resistens till motåtgärder samt innan åtgärderna får fullt genomslag.

Sverige har en förhållandevis god situation idag men läget i omvärlden är väsentligt sämre och resistens är ett globalt problem. Antibiotika och antivirala preparat kan vara avgörande för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under en pandemi. Om bakterier och virus blir resistent i större omfattning kan de här möjligheterna att förebygga och hantera pandemier försvinna helt.

När det gäller resistens mot antivirala preparat finns mindre kunskap och fenomenet bör beforskas mer. Områden där mer kunskap behövs för beslutsunderlag är interaktioner i miljön mellan antibiotika och bakterier, respektive antivirala medel och virus, samt hur forskningsrönen kan omsättas till motåtgärder.

MSB bör stödja och samverka om åtgärder mot och beredskap för utbrott av resistent bakterier och virus för att värna liv, hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden och miljön. MSB bör ta hänsyn till resistensproblematiken vid analyser av samhällseffekter och handlingsalternativ vid stora sjukdomsutbrott. MSB bör stödja forskning om resistens som är relevant för samhällsskydd och beredskap.



## 7.1 Bakgrund

Antibiotika och antivirala preparat är några av våra viktigaste skydd mot olika allvarliga sjukdomar och vid pandemier som drabbar oss människor och våra tamdjur. Både bakterier och virus kan utveckla resistens mot antibiotika och antivirala preparat. Den huvudsakliga orsaken till resistens hos bakterier är överdriven och annan felaktig användning av antibiotika. Det finns mindre kunskap om resistens hos virus men vissa forskningsstudier tyder på att felaktig användning av antivirala preparat kan vara orsaken.

EU:s myndigheter för smittskydd respektive läkemedel (ECDC och EMEA) publicerade 2009 en rapport om glappet mellan ökningen av en rad antibiotikaresistenta bakterier och den bristande utvecklingen av nya antibiotika. EU-ländernas kostnader för infektioner med resistenta bakterier beräknas enligt rapporten till 1,5 miljarder EURO per år som summan av hälsovårdskostnader och produktionsbortfall.<sup>85</sup> Sverige är förhållandevis förskonat från resistenta bakterieinfektioner<sup>86</sup>, men även här ökar problemen. Läget är värre i många andra länder, både inom och utanför EU, där det också förekommer bakterier som är resistenta mot alla, eller nästan alla, antibiotika.<sup>87</sup> Grekland är ett av de hårdast drabbade länderna i EU och en studie rapporterade att nära hälften eller fler av prover av tre olika bakteriearter var resistenta mot minst ett antibiotikum.<sup>88</sup>

Resistenta bakterier finns också hos våra husdjur och i en del fall smittar de mellan djur och människor. Särskilt husdjur vi har i våra bostäder eller på annat sätt umgås nära med är en riskfaktor eftersom de kan smittas av människornas resistenta bakterier och sedan föra smittan vidare. Meticillin-resistenta *Staphylococcus aureus* (MRSA) har påträffats utomlands hos hund, katt och svin.<sup>89</sup> Första fallen hos hund inträffade 2006 i Sverige och bakterien

---

<sup>85</sup> ECDC och EMEA: "The bacterial challenge: time to react". ECDC och EMEA, 2009, URL

<[http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909\\_TER\\_The\\_Bacterial\\_Challenge\\_Time\\_to\\_React.pdf](http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909_TER_The_Bacterial_Challenge_Time_to_React.pdf)>.

<sup>86</sup> ECDC och EMEA: "The bacterial challenge: time to react". ECDC och EMEA, 2009, URL

<[http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909\\_TER\\_The\\_Bacterial\\_Challenge\\_Time\\_to\\_React.pdf](http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909_TER_The_Bacterial_Challenge_Time_to_React.pdf)>.

<sup>87</sup> ECDC Antimicrobial Resistance and Healthcare-Associated Infections Programme: "Antibiotic resistance in Europe: the challenges ahead", Eurosurveillance, 2009-11-12, URL

<<http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19405>>.

<sup>88</sup> M Souli, I Galani, H Giamarellou: "Emergence of extensively drug-resistant and pandrug-resistant Gram-negative bacilli in Europe", Eurosurveillance, Volume 13, Issue 47, 2008, URL

<http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19045>.

<sup>89</sup> Mette Hultgren: "MRSA – en ny zoonos", Smittskydd, 2007, URL

<<http://www.smittskyddsinstitutet.se/smittskydd/arkiv/2007/nr-5-2007/mrsa-en-ny-zoonos/>>.

har sedan konstaterats hos katt, häst och gris.<sup>90</sup> Livsmedel kan vara ytterligare en källa till resistenta bakterier<sup>91</sup> och kan också innehålla låga nivåer av antibiotika som riskerar driva på resistensutvecklingen.

### *Resistenta bakterier och virus, läkemedel och miljön*

Forskningen har först på senare år börjat uppmärksamma vad som kan hända med de antivirala preparat och antibiotika som når miljön. Resistenta bakterier hos människor och djur kan både tas upp från miljön men tillförs också miljön från människor och djur. I miljön kan resistenta bakterier föröka sig och överföra resistensgener till andra bakteriestammar så att dessa i sin tur blir resistenta. Riskerna kan minskas med tillgänglig teknik t.ex. för avfallsbearbetning och för rening av avloppsvatten.

Den ökande användningen av antivirala preparat under pandemin 2009 innebär också att mer av dessa ämnen når miljön. Två av de preparat som användes för behandling av pandemiska influensan utsöndras med bibehållen virushämmande aktivitet. I miljön kan de brytas ned om än inte särskilt snabbt<sup>92</sup> <sup>93</sup>. Mycket lite kunskap finns hur dessa ämnen påverkar om risken för utveckling av resistens hos virus<sup>94</sup> och andra miljöaspekter.

## **7.2 Resistensproblematiken och samhällsskydd och beredskap**

Målen för krisberedskapen berörs av resistensproblematiken framförallt genom sjukdom och dödsfall. Samhällets funktionalitet påverkas av produktivetsbortfall och ökade sjukvårdskostnader (som bla. rapporten från EMEA och ECDC visar på).

<sup>90</sup> P.O. Lindström: "MRSA hittad hos gris i Sverige", Svenska dagbladet, 2010-08-12, URL <[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/mrsa-hittad-hos-gris-i-sverige\\_5125289.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/mrsa-hittad-hos-gris-i-sverige_5125289.svd)>.

<sup>91</sup> Egervärn, M. och Lindmark, H.: "Riskprofil. Livsmedel som spridningsväg för antibiotikaresistens", Livsmedelsverket och SVA, 2009, URL <[http://www.slv.se/upload/dokument/rapporter/bakterier\\_virus\\_mogel/Riskprofil\\_Livsmedel\\_som\\_spridningsvag\\_for\\_antibiotikaresistens.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/rapporter/bakterier_virus_mogel/Riskprofil_Livsmedel_som_spridningsvag_for_antibiotikaresistens.pdf)>.

<sup>92</sup> Saccà ML, Accinelli C, Fick J, Lindberg R, Olsen B.: "Environmental fate of the antiviral drug Tamiflu in two aquatic ecosystems", Chemosphere, 75(1):28-33, 2009; FASS: "tamiflu", FASS, 2009, URL <[http://www.fass.se/LIF/produktfakta/artikel\\_produkt.jsp?NplID=20020620000055&DocTypeID=5#ID11EHMUDFD5HK1CSR](http://www.fass.se/LIF/produktfakta/artikel_produkt.jsp?NplID=20020620000055&DocTypeID=5#ID11EHMUDFD5HK1CSR)>.

<sup>93</sup> FASS: "Relenza", FASS, 2009, URL <[http://www.fass.se/LIF/produktfakta/artikel\\_produkt.jsp?NplID=19990209000018&DocTypeID=5#IDE4POJLUCG5LVERT1](http://www.fass.se/LIF/produktfakta/artikel_produkt.jsp?NplID=19990209000018&DocTypeID=5#IDE4POJLUCG5LVERT1)>.

<sup>94</sup> Fick J, Lindberg RH, Tysklind M, Haemig PD, Waldenström J, Wallensten A, Olsen B.: "Antiviral oseltamivir is not removed or degraded in normal sewage water treatment: implications for development of resistance by influenza A virus", PLoS One, 3;2(10):e986, 2007.

Antibiotika och antivirala preparat är viktiga, och kan vara avgörande, för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under en pandemi, genom att de ges förebyggande till personal i kritiska funktioner. Behandling av redan insjuknade kan förkorta sjukdomsförloppet och på så sätt bidra till att mildra samhällseffekterna av en pandemi. Om bakterier och virus blir resistent i större omfattning kan de här möjligheterna att förebygga och hantera pandemier försvinna helt.

Om situationen i Sverige försämras kommer vården i framtiden inte kunna nå upp till förväntningarna på behandling av infektioner och säkerhet vid operationer. Följderna av vanliga vardagsolyckor kan bli allvarliga om sår infekteras eller om kirurgiska ingrepp krävs. Användningen av de verksamma antibiotika och antivirala preparat som finns i framtiden kan bli ytterst restriktiv och leda till en upplevelse av ojämlig behandling av sjuka, vilket i sin tur kan leda till minskat förtroende för svenska offentliga institutioner.

Samhällets krisberedskap bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Möjligheterna att hindra smittspridning efter stora katastrofer kommer minska när bakteriernas resistens mot antibiotika ökar. Detta kommer i sin tur påverka katastrofinsatser och återuppbyggnad som Sverige deltar i.

Sjukdomar hos djur och växter kan orsaka omfattande kostnader i näringslivet och i offentlig sektor samt störa livsmedelsförsörjningen, både på kort och på lång sikt. Tamdjur kan bli en ökad källa till infektioner med resistent bakterier och virus. Det kan bli ännu mer angeläget att skydda djur i livsmedelsproduktionen från kontakt med människor och att skydda människor från kontakter med tamdjur. Kontroll av och eventuella restriktioner för ägande av hobbydjur kan vara kontroversiella frågor i den framtida samhällsdebatten.

Resistent bakterier kan föras in i Sverige från utlandet med människor, djur och på andra sätt, t.ex. med livsmedel. Om import blir en väsentlig källa till resistent bakterier kan åtgärder för noggrannare övervakning av importerade varor vara alternativ för att minska risken. Begränsningar i resande och handel är kontroversiella åtgärder vars effektivitet kanske inte motsvarar förväntningarna.

Antibiotika och antivirala preparat är samtidigt ett alternativ som kan vara mycket värdefullt för att samhällsviktiga verksamheter kan upprätthållas under stora sjukdomsutbrott. Användning av antivirala preparat kan minska behovet av antibiotika och därmed också minska risken för antibiotikaresistens. Antibiotika och antivirala preparat bör fortsatt användas men med hänsyn tagen till både fördelar och nackdelar för samhället.

### **7.2.1 Tidsperspektivet**

De hot, risker och sårbarheter som förknippas med resistent bakterier och virus kan leda till att det hastigt och oväntat uppstår en situation som hotar främst människors liv, men i förlängningen även andra grundläggande värden. Begreppet hastigt avseende sjukdomar kan i absolut tid vara längre än för

andra händelser som ofta betecknas som kriser. Dock bör det beaktas att motåtgärder för att möta en uppkommen sjukdomssituation också har ett längre perspektiv i absolut tid. Ett konkret exempel är den pågående influensapandemin som vi känt till sedan våren 2009 men där en av de mest verkningsfulla motåtgärderna, vaccinering, planerades att vara fullt ut genomförd först i början av 2010 i Sverige.

### 7.3 Om inga motåtgärder sätts in

Ökningen av antibiotikaresistens innebär också att många av de medicinska framsteg vi idag tar för givna men som kräver fungerande antibiotika äventyras, t.ex. cellgiftsbehandling vid cancer, intensivvård och olika operationer. Till riskgrupper hör personer med nedsatt immunförsvar, barn och äldre. Flera resistenta bakterier smittar vid sjukhusvistelse vilket leder till att människor som söker vård samtidigt riskerar att bli sjuka på nytt.

Om inget alls skulle göras kommer resistens hos bakterier och virus leda till att sjukdomar som idag kan botas på en till två veckor blir långdragna och allt oftare livshotande. Vid pandemier kan insjuknade inte förebyggas eller behandlas lika effektivt som idag, om alls. En orsak till att så många dödsfall inträffade under spanska sjukan var bakteriesjukdomar som följde efter influensan. Vid den tiden fanns inte antibiotika att tillgå för att behandla följsjukdomarna. Avsaknad av fungerande antibiotika kan leda till att man kommer att få avstå från många kirurgiska ingrepp eftersom risken att dö av bakterieinfektioner måste vägas in, vilket skulle leda till att fler får leva med kronisk ohälsa.

### 7.4 Åtgärder mot resistens

Antibiotika som tillsats i djurfoder, till exv. kött djur, för att främja tillväxt är förbjudet i Sverige sedan 1986. (Sverige blev först i världen med ett förbud mot all antibiotika i foder.<sup>95</sup>) Året efter att förbudet infördes halverades antibiotikaanvändningen till djur och är idag nere i en tredjedel av förbrukningen 1985.<sup>96</sup> Förbudet har varit effektivt för att förebygga förekomst av resistenta bakterier hos våra jordbruksdjur i Sverige.

För att förebygga resistens vid antibiotikabehandling av människor bildades 1995 Strama, ett frivilligt nätverk med läkare och andra experter. Arbetet har skett på frivillig väg bland annat genom upplysning, förebyggande åtgärder mot antibiotikaresistens och förekomst av resistenta bakterier. Publicering av statistik över antibiotikaanvändning hos människor och djur från Strama och SVA är exempel på hur information om utvecklingen görs allmänt tillgänglig.

<sup>95</sup> Strama: "Strama tio år", 2005, s.44;

<http://soapimg.icecube.snowfall.se/strama/STRAMA%2010%20ar.pdf>

<sup>96</sup> Strama: "Strama tio år", 2005, s.45 (figur 14);

<http://soapimg.icecube.snowfall.se/strama/STRAMA%2010%20ar.pdf>

Förutom minskningen av antibiotika fokuseras alltmer på förbättrad infektionskontroll inklusive hygienåtgärder, särskilt i vården.<sup>97</sup> I EU antogs Kommissionens rekommendation om patientsäkerhet inklusive vårdrelaterade infektioner av unionens hälsoministrar i juni 2009.<sup>98</sup> Under det svenska ordförandeskapet har man fortsatt att lyfta fram resistensproblematiken och påbörjat satsningar för att lösa det, bl.a. kommer EU och USA bilda en gemensam arbetsgrupp för samarbete om rationell antibiotikaanvändning och hygien i vården, forskningsåtgärder på nya antibiotika samt översyn av antibiotikaanvändning till djur.<sup>99</sup> Arbetsgruppen kommer presentera sin slutrapport i mars 2011.<sup>100</sup>

Den biomedicinska vetenskapen har genom forskning och empiriska erfarenheter samlat en stor kunskap om fenomenet antibiotikaresistens hos bakterier, t.ex. att nivån på antibiotikakonsumtionen står i proportion till uppkomsten av resistenta stammar. Det som saknas idag för att komplettera den biomedicinska kunskapen är implementering av den kunskapen, bland annat genom politiska beslut.

Som EU:s rapport visar behövs åtgärder för att begränsa antibiotikaanvändningen hos människan. Antibiotikabehandling endast av sjuka djur ger en effektiv begränsning av antibiotikakonsumtionen utan att försämra hälsa och omsorg om djuren. Om fler länder begränsar antibiotikakonsumtion hos djur så skulle det bidra till att minska riken för antibiotikaresistenta bakterier. Livsmedelsverkets rapport visar på att övervakning av förekomst av resistenta bakterier även i livsmedel är en viktig del i åtgärderna mot resistens. Åtgärderna kan bygga på tvång, som lagstiftning, eller på frivillig väg med Stramas arbete som ett exempel. Processerna kan gå uppifrån-ned eller nedifrån-upp.

<sup>97</sup> "ECDC Antimicrobial Resistance and Healthcare-Associated Infections Programme: 'Antibiotic resistance in Europe: the challenges ahead'", Eurosurveillance, 2009, URL

<<http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19405>>.

<sup>98</sup> Europeiska unionens råd: "Council Recommendation of 9 June 2009 on patient safety, including the prevention and control of healthcare associated infections (2009/C 151/01)", Europeiska unionens råd, 2009-06-09, URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:151:0001:0006:EN:PDF>>; ECDC och EMEA: "The bacterial challenge: time to react". ECDC och EMEA, 2009-09-17, URL

<[http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909\\_TER\\_The\\_Bacterial\\_Challenge\\_Time\\_to\\_React.pdf](http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/0909_TER_The_Bacterial_Challenge_Time_to_React.pdf)>.

<sup>99</sup> "EU and USA initiate cooperation against resistant bacteria", Regeringen, 2009-11-04, URL

<[http://www.se2009.eu/en/meetings\\_news/2009/11/4/eu\\_and\\_usa\\_initiate\\_cooperation\\_against\\_resistant\\_bacteria](http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/4/eu_and_usa_initiate_cooperation_against_resistant_bacteria)>; "2009 U.S.-EU Summit Declaration and Annexes", The White House, 2009-11-03, URL <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-eu-joint-declaration-and-annexes>>.

<sup>100</sup> "Transatlantic Task Force on Antimicrobial Resistance - TATFAR", URL <<http://www.ecdc.europa.eu/en/activities/diseaseprogrammes/TATFAR/Pages/index.aspx>>.

EU:s rapport analyserar också läget vad gäller utveckling av nya antibiotika som det finns ett stort behov av. Det visar sig dock vara en långsam utveckling med få kandidatpreparat. Mänskligheten har haft tillgång till effektiva antibiotika men dessa preparat har använts så att det lett till resistens. Det som behövs i framtiden är alltså inte endast nya preparat utan också nya strategier för att använda dem för att världen ska kunna undvika risken att hamna i dagens resistensproblematik igen.

Bristen på kunskap kring mekanismerna för uppkomsten av resistens hos virus leder till att den medicinska expertisen har svårt att utveckla en riktad strategi för att möta problemet. I dagsläget rekommenderas allmän restriktivitet med antivirala preparat. Mer forskning och erfarenhet behövs, inte minst om interaktionen mellan virus och antivirala preparat i miljön samt vid behandling av människor och djur.

Våra strategier för att möta framtida utmaningar inom hälsoområdet behöver tvärsektoriella och multilaterala lösningar. Problemen är globala och Sverige har aktivt medverkat till att söka lösningar med hjälp av internationella överenskommelser. Samtidigt som utvecklingen i Sverige är förhållandevis gynnsam är import av resistent bakterier och virus genom smittade människor, djur eller livsmedel en fortsatt hälsorisk för Sverige.