



Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)

Fö2013/918/SSK

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Uppdraget och bakgrund	7
1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget	8
1.3 Läsanvisning	9
1.4 Synpunkter från berörda aktörer	9
2. Sammanfattande utgångspunkter.....	13
2.1 Rättslig reglering och annan inriktning	13
2.2 Samhällets utveckling för med sig nya sårbarheter	14
2.3 MSB:s utgångspunkter för arbetet med planering inför höjd beredskap (civilt försvar)	15
3. Planering inför höjd beredskap behöver genomföras.....	16
3.1 Sammanfattning.....	16
3.2 Vilken planering genomförs idag?	17
3.3 Hur kan planeringen utvecklas?.....	18
3.3.1 Fortsätt utveckla en stark krisberedskap	18
3.3.2 Tydliggör att planering ska genomföras enligt regelverket	19
3.3.3 Utveckla arbetet i samverkansområdena.....	21
3.3.4 Verksamheter som behövs under höjd beredskap	23
4. Förutsättningar för stöd till Försvarsmakten från civila myndigheter	24
4.1 Sammanfattning.....	24
4.2 Gemensamma planeringsförutsättningar krävs.....	24
4.3 Försvarsmaktens konkreta behov av stöd behöver tydliggöras .	25
4.4 Länsstyrelserna har en mycket viktig roll för att helheten ska fungera	25
4.5 Kan viktiga resurser säkras för höjd beredskap?.....	26
5. Civilt försvar med utgångspunkt i samhällets krisberedskap	28
5.1 Sammanfattning.....	28
5.2 Utveckling av dagens strukturer	28
5.3 Försvarsmakten och den fredstida krisberedskapen	30
5.4 MSB:s roll och ansvar att företräda civilt försvar	31
5.5 Försvarssekretess.....	33
6. Planering för höjd beredskap inom kommuner, landsting och företag.....	34
6.1 Sammanfattning.....	34
6.2 Kommuner och landsting	34
6.3 Privata företag	36
7. Information till allmänheten och individens ansvar	37

7.1	Sammanfattning.....	37
7.2	Information till allmänheten måste ses i ett sammanhang	37
8.	Frivilliga (försvars)organisationer	40
9.	Konsekvensbeskrivning	41
10.	Författningsändringar	43
Bilaga 1	Principiella krav på samhällets förmåga inför och under höjd beredskap	
Bilaga 2	Specifika synpunkter från Försvarsmakten på rapporten	

Sammanfattning

MSB anser att arbetet med planering inför höjd beredskap ska ta sin utgångspunkt i en stark krisberedskap. Med detta avses att det arbete som genomförts sedan 2002 med att bygga upp krisberedskapen måste fortsätta att utvecklas och att planeringen för höjd beredskap ska integreras i detta arbete. MSB bedömer också att arbetet är långsiktigt. Med detta avses att det kommer att ta många år för samhället att tillfullo integrera planeringen och bygga upp den särskilda förmåga som kan behövas inom vissa områden inför och vid höjd beredskap.

Regeringen beslutade den 25 april 2013 (Fö2013/918/SSK) att ge MSB ett uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar). Del av uppdraget redovisades den 30 september. MSB ska i samråd med berörda myndigheter redovisa hur bevakningsansvariga myndigheters planering för höjd beredskap kan bedrivas så att den kan ske med beaktande av behovet av samverkan med Försvarsmakten. Myndigheten bör också redovisa hur arbetet med krisberedskapsåtgärder och åtgärder vid höjd beredskap inom ramen för planeringsarbetet kan förbättras.

Den politiska inriktningen är att planeringen inför höjd beredskap nu ska genomföras även för civila aktörer och då i första hand de ansvariga myndigheterna. Regeringen bedömer att kriser och incidenter som inbegriper militära maktmedel kan uppstå i Sveriges närområde och påverka samhället i stort. På sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas. Regeringen vill därför betona vikten av att planeringen inom samhällets krisberedskap omfattar hela hotskalan och samhällets samlade resurser. För att åstadkomma detta bör det i relevanta delar ske en samordning mellan planeringen av samhällets krisberedskap och försvarsplaneringen¹. Målet för det civila försvaret är att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

MSB konstaterar att det idag i mycket begränsad omfattning genomförs någon planering inför höjd beredskap vid de berörda civila myndigheterna. Detta innebär dock inte att det saknas förmåga hos samhällets aktörer att lösa sina uppgifter under höjd beredskap (civilt försvar). Förmågan som finns genom arbetet med krisberedskap inklusive kontinuitetshantering utgör en grund och förutsättning för planeringen för höjd beredskap.

¹ Budgetprop. 2013/14:1

Det finns en förmåga i samhället att agera vid fredstida kriser som också ger förmåga vid höjd beredskap.

De civila myndigheterna behöver tydliga styrsignaler för att påbörja planeringen för höjd beredskap, som en del i det övriga krisberedskapsarbetet. Idag uppfattas signalerna inte som tillräckligt tydliga för att konkret verksamhet ska påbörjas. MSB bedömer att förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap behöver justeras och kompletteras i kombination med inriktning från regeringen hur uppgifterna ska genomföras. Begreppet bevakningsansvar bör ändras till beredskapsansvar (beredskapsansvar används därför i rapporten). Försvarsmakten föreslås lämna underlag till de beredskapsansvariga myndigheterna om sitt behov av stöd för det militära försvaret under höjd beredskap samt delta i gemensam planering i samverkansområden. Vidare föreslås de beredskapsansvariga myndigheterna inom ramen för sina uppgifter inom totalförsvaret delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av Försvarsmakten.

När det gäller förutsättningar för stöd till Försvarsmakten från civila myndigheter konstaterar MSB att det krävs en tydlig inriktning från regeringen även till de civila myndigheterna kring grundläggande förutsättningar för planeringen som avser höjd beredskap. Vidare behöver Försvarsmakten konkretisera sina behov av stöd från det övriga samhället under höjd beredskap.

Länsstyrelserna är mycket viktiga för att den gemensamma planeringen för höjd beredskap ska fungera på regional (och lokal nivå). MSB har påtalat länsstyrelsernas bristande resurser på området samhällsskydd och beredskap i flera andra sammanhang och rapporter och frågan blir åter aktuell i samband med att planeringen för höjd beredskap nu ska genomföras.

Viktiga förmågor i form av resurser saknas idag eller kan inte säkerställas när stöd ska ges. Att införskaffa, etablera eller säkerställa dessa tar tid och kostar pengar. Verksamheter i samhället idag är ofta optimerade för fredsförhållanden i högre grad än för 15-20 år sedan. Marginalerna är små för att hantera störningar eller extra pålagor. En anpassning efter marknad och styrningar från antingen aktieägare eller offentliga styrorgan sker hela tiden och till detta kommer en snabb teknikutveckling, inte minst inom informationsteknologiområdet. Samtidigt har mycket av de särskilda beredskapsresurser som tidigare fanns för höjd beredskap avvecklats. MSB anser att i avvaktan på en ny försvarspolitisk inriktning bör regeringen besluta om att avveckling av resurser för det civila försvaret ska upphöra hos de statliga myndigheterna.

Planeringen inför höjd beredskap ska ta sin utgångspunkt i en stark krisberedskap. MSB konstaterar att nuvarande strukturer för arbetet med krisberedskap i de flesta fall kan anpassas till att också inkludera planering för höjd beredskap. Parallella strukturer ska undvikas.

MSB föreslår att Försvarsmakten deltar i övningsverksamhet som anordnas av MSB eller av länsstyrelse samt deltar i gemensam planering i samverkansområden och att detta föreskrivs i förordning.

MSB:s bedömning är att även det operativa arbetet bör ske sammanhållet för hela hotskalan och att MSB således utvecklar den operativa roll som man idag har i den fredstida krishantering för att även kunna verka under höjd beredskap. För att ytterligare stärka helhetsynen bör dock MSB formellt ingå i alla samverkansområden (i och med att Försvarsmakten deltar i arbetet i alla samverkansområden).

Planering för höjd beredskap omfattas av försvarssekretess och kräver ibland särskilda arrangemang. Säkerhetspolisen bör få i uppdrag att genomföra särskild utbildning inom säkerhetsskyddområdet för de berörda civila myndigheterna så att det finns en liknande syn hos myndigheterna kring tillämpningen av regelverket och en ökad kunskapsnivå.

MSB konstaterar vidare att det idag i princip saknas förutsättningar för att kommuner, landsting och företag ska kunna delta i planeringen för höjd beredskap. Successivt behöver kommunerna involveras i arbetet men landstingen behöver involveras i planeringsarbetet i närtid. Privata företag utgör viktiga aktörer som måste involveras framöver med utgångspunkt i befintligt privat-offentlig samverkan, som t.ex. arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.

Information till allmänheten som rör totalförsvaret är idag begränsad i förhållande till hur det såg ut för 20 år sedan. Generellt bör arbetet med att stärka den enskilda individens beredskap och engagemang i frågor som rör vår gemensamma säkerhet inför svåra påfrestningar och kriser i samhället intensifieras. Inte minst för att öka förståelsen för det sårbara samhället, konsekvenserna av tekniska haverier och extrema väderhändelser som en följd av klimatförändringarna, men nu också mot bakgrund av planeringen för ett nytt civilt försvar som ska bygga på samhällets krisberedskap. För att få en ökad kunskap om och förståelse för totalförsvaret behöver ett långsiktigt, samordnat och brett informationsarbete påbörjas så snart väsentliga delar i planerings- och utvecklingsfasen för det civila försvaret är någorlunda fastställda.

1. Inledning

1.1 Uppdraget och bakgrund

Planering för höjd beredskap vid de civila beredskapsmyndigheterna har inte genomförts på många år. Istället har fokus legat på att utveckla krisberedskapen för framtida kriser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tog under 2011 fram en första version av en strategi för civilt försvar och har under de senaste åren genomfört eget arbete och därutöver deltagit i Försvarmaktens arbete med försvarplanering för höjd beredskap. Under 2012 påbörjades också utvecklingsarbetet med att ta fram ingångsvärden och viktiga beståndsdelar (koncept) för förmåga inför och under höjd beredskap (civilt försvar). Detta arbete pågår fortfarande och är långsiktigt.

Regeringen beslutade den 25 april 2013 (Fö2013/918/SSK) att ge MSB ett uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar). Del av uppdraget redovisades den 30 september och uppdraget i sin helhet slutredovisas i och med denna rapport. I uppdraget ska MSB analysera och redovisa:

- hur arbetet inom samverkansområdena enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bedrivs och kan utvecklas med avseende på de i förordningen angivna bevakningsansvariga myndigheternas planering och andra förberedelser inför höjd beredskap,
- förutsättningarna för statliga myndigheter att lämna stöd till Försvarmakten inom ramen för arbetet med totalförsvaret, samt
- hur planeringsarbetet inom områdena samhällets krisberedskap och civilt försvar bedrivs och kan utvecklas med fokus på samverkan mellan de berörda myndigheterna och Försvarmakten.

MSB ska även översiktligt belysa hur planeringen inför höjd beredskap inom kommuner, landsting, företag och organisationer bedrivs och kan utvecklas i förhållande till det arbete som bedrivs med anledning av 2009 års försvarsreform och den fortsatta utvecklingen på området.

Om de utvecklingsmöjligheter som MSB identifierar föranleder behov av författningsändringar ska myndigheten redovisa förslag till sådana ändringar. Genomförandet av uppdraget och finansiering av lämnade utvecklingsförslag ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar och gällande ansvarsfördelning. Lämnade förslag ska åtföljas av en konsekvensbeskrivning. Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter.

1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

I skälen för uppdraget tydliggör regeringen att arbetet med civilt försvar nu är återupptaget i enlighet med regeringens skrivningar i bl.a. budgetpropositionerna för 2012, 2013 och 2014. Uppdraget visar också på vikten av samverkan mellan olika aktörer och att MSB i enlighet med sin instruktion företräder civilt försvar på central nivå. Uppdraget innebär också att verksamhet som inte bedrivits på flera år nu måste påbörjas.

I delredovisningen den 30 september 2013 redovisas utgångspunkter och förutsättningar för arbetet med civilt försvar; vidare redovisas utmaningar för en fungerande samverkan. Slutligen lyfter MSB fram några frågor och områden som bedöms som viktiga att utveckla för att planeringen för höjd beredskap ska fungera.

I denna slutrapport väljer MSB att främst redovisa konkreta förslag på vilka förutsättningar som krävs för att planeringen ska kunna komma igång i enlighet med intentionerna från regeringen. Delrapporten utgör därför en grund för de slutsatser och förslag som återfinns i slutrapporten.

Under hösten 2013 och våren 2014 har MSB vid flera tillfällen informerat myndigheternas representanter i samverkansområdena om arbetet med planering för höjd beredskap. Tre workshops har också genomförts för att skapa underlag för rapporten.

MSB bedömer att det viktigaste att redovisa i svaret på uppdraget är:

- vad som ytterligare krävs för att någon form av planering för höjd beredskap ska kunna påbörjas hos de civila aktörerna med utgångspunkt i samhällets krisberedskap,
- vad som ytterligare krävs för att få en enhetlig planering mellan civila och militära aktörer på sikt,
- vad som ytterligare krävs för att fortsätta utveckla ett civilt försvar som är anpassat efter dagens förutsättningar.

Fokus i redovisningen ligger på myndigheter med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (benämns i rapporten krisberedskapsförordningen). Även andra viktiga aktörer beskrivs i enlighet med uppdragsbeskrivningen.

Rapporten ger inte någon heltäckande beskrivning av området eller hur ett modernt civilt försvar i sin helhet skulle kunna se ut. Det arbetet fortsätter inom ramen för det utvecklingsarbete som bedrivs inom MSB.

Förslag som lämnas är inte fullständiga i så motto att de löser alla frågor kring arbetet med planering för höjd beredskap. Däremot bidrar de till att få några viktiga pusselbitar på plats för att inleda arbetet med att integrera planering inför höjd beredskap med det arbete som redan sker inom samhällsskydd och beredskap

1.3 Läsanvisning

Rapportens struktur följer de frågeställningar som återfinns i uppdraget till MSB. I kapitel 2 beskrivs utgångspunkter i arbetet och kapitel 3-6 motsvarar i stort uppdragsformuleringarna. I kapitel 7-8 beskrivs kortfattat individens perspektiv samt de frivilliga försvarsorganisationerna. Kapitel 9 innehåller en konsekvensbeskrivning och avslutningsvis finns de samlade författningsförslagen i kapitel 10. Rapporten avslutas med en bilaga om principiella krav på samhällets förmåga inför och under höjd beredskap samt en bilaga med Försvarsmaktens synpunkter på rapporten.

1.4 Synpunkter från berörda aktörer

MSB har skickat rapporten som en samrådsremiss till 53 myndigheter och organisationer. Bland de senare Sveriges kommuner och landsting samt Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, FOS. Sammantaget har 49 svar lämnats till MSB, bland annat samtliga länsstyrelser.

De svar som lämnats har hanterats på så sätt att redaktionella ändringar gjorts i rapporten där detta varit möjligt i form av förtydliganden eller tillägg. Mer omfattande synpunkter redovisas i detta avsnitt med MSB:s kommentarer. En del synpunkter är av karaktären upplysande för det fortsatta utvecklingsarbetet och dessa kommer att tas omhand på annat sätt.

Sammanfattningsvis instämmer aktörerna i stort med MSB:s bedömningar, slutsatser och förslag. I många fall finns inga synpunkter alls eller så framgår det tydligt att myndigheten delar MSB:s syn på området. Avvikande mening i sak redovisas här.

Flera myndigheter påpekar och understryker vikten av att regeringen ger en tydlig inriktning för arbetet samt att ingångsvärden för gemensam planering ges även för de civila myndigheterna. Flera påtalar också behovet av att konkretisera den egna myndighetens ansvar inför och vid höjd beredskap. Rikspolisstyrelsen skriver till exempel att "En förändrad roll för Polisen eller en höjd ambitionsnivå för Polisen, vad avser det civila försvaret ryms inte inom nuvarande ekonomiska ramar. Polisens uppgifter behöver ytterligare konkretiseras för att kunna fastställa behovet av ytterligare medel. Exempel på komplicerande faktorer är till exempel att de uppgifter som kan tänkas utföras av Polisen i samband med höjd beredskap innefattar bevakningsuppdrag, insatser vid sabotageförsök, evakuering och utrymning. Dessa kan leda till väpnad strid, något som Polisen i dagsläget varken är utrustad eller utbildad för."

Försvarsmakten bejakar huvuddragen i rapporten från MSB och ser den som en bra grund för det fortsatta arbetet med ett modernt civilt försvar. Försvarsmakten vill understryka vikten av att planering inför höjd beredskap genomförs vid berörda civila myndigheter och att tydliga planerings-

förutsättningar för detta delges inklusive styrningar utöver lagar och förordningar. Ytterligare synpunkter från Försvarmakten redovisas i bilaga 2.

MSB delar Försvarmaktens uppfattning i stort och anser att vikten av detta framgår av rapporten. MSB har samverkat med Försvarmakten i utformningen av de författningsförslag som lämnas i rapporten.

Flertalet länsstyrelser har gjort tydliga påpekande inom ett antal områden. Flera länsstyrelser lyfter också fram att krisberedskapsförmågan idag kanske inte är så god att den kan ligga till grund för förmåga inom civilt försvar och att MSB värderar förmågan för högt. Till exempel skriver länsstyrelsen i Jämtland ” Vi anser att MSB behöver skärpa beskrivningarna av de svårigheter som samhället kan ställas inför vid höjd beredskap så att det inte uppfattas som att en god krisberedskapsförmåga är tillräcklig för att klara krigets krav”. Ytterligare en gemensam synpunkt är att det bör tas fram en nationell gemensam målbild och metod för förmåga som ska byggas. Just gemensamma utgångspunkter lyfter flera länsstyrelser fram som ett behov.

MSB anser att länsstyrelserna lyfter fram viktiga aspekter. Att bedöma nuvarande förmåga mot krigets krav kan dock ännu inte göras enligt MSB. Att det finns behov av gemensamma förutsättningar delar MSB bilden av och MSB arbetar tillsammans med Försvarmakten kring gemensamma planeringsförutsättningar.

Länsstyrelserna är tydliga med att det krävs extra personella resurser för att arbeta med frågorna. De menar att det krävs minst en årsarbetskraft och ytterligare en vid de större länsstyrelserna redan från 2015 för att arbeta med planering inför höjd beredskap. Länsstyrelserna är också tydliga med att någon omfördelning inom anslag inte kan göras utan föreslår tillskott genom omfördelning från central nivå till regional nivå. I annat fall kommer en ökad ambition för planering inför höjd beredskap att gå ut över arbetet med främst krisberedskapen. Denna bedömning delas av SKL också.

MSB anser att den bedömning som görs i rapporten är rimlig. Länsstyrelserna har och har under lång tid haft uppgifter inom både krisberedskapsområdet och totalförsvar. På grund av omvärldsläget har dock länsstyrelserna kunnat dra ned på arbetet med planering inför höjd beredskap trots att uppgifterna funnits kvar vilket också framgår av avsnitt 4.4. Beroende på den framtida inriktning för arbetet med civil försvar och ambitionsnivån kopplat till detta kan ytterligare personella resurser krävas vid länsstyrelserna men det förslag som MSB lämnar i rapporten utgör en mininivå i förhållande till nuvarande inriktning som MSB bedömer det. Under 2014 finansieras ett antal tjänster vid länsstyrelserna genom så kallade 2:4 projekt men detta är en kortsiktig lösning för att återuppta en viktig instruktionsenlig uppgift för länsstyrelserna.

Länsstyrelserna menar också att den militära regionala indelningen borde harmonieras med den etablerade regiongrupperingen av länsstyrelserna. Vidare anser flera länsstyrelser också att det bör ges tydliga riktlinjer gällande krav för säker informationsdelning mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten.

MSB noterar dessa synpunkter och kommer att beakta dessa i det fortsatta arbetet.

Flera länsstyrelser påtalar vikten av att kommuner och landsting/regioner tidigt också involveras i arbetet med planering inför höjd beredskap.

SKL konstaterar att det bland kommuner och landsting idag finns en stor osäkerhet kring tillämpningen av säkerhetsskyddslagen. SKL skriver vidare att Säkerhetspolisen sedan flera år tillbaka upphört med sin utbildning av säkerhetsskyddschefer och att myndigheten ger en mycket begränsad rådgivning inom området säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen å sin sida anför att man med utgångspunkt ibland annat säkerhetsskyddslagstiftningen inriktar arbetet mot det som bedöms vara särskilt skyddsvärt i samhället. I den mån det finns ett starkt behov av att tillhandahålla utbildning även för verksamheter som inte är särskilt skyddsvärda enligt Säkerhetspolisens bedömning ställer sig Säkerhetspolisen i och för sig principiellt positiv till detta. Det förutsätter dock att myndigheten erhåller tillräckliga resurser.

MSB anser att den planering för höjd beredskap som kommer att genomföras vid de berörda myndigheterna är skyddsvärd precis som det kan finnas företag som också berörs inom bland annat energiområdet och elektroniska kommunikationer. På vilket sätt den lokala nivån kommer att beröras måste utredas vidare.

SKL konstaterar att förutsättningarna att säkerställa en hög nationell förmåga vid akutsjukhusen kraftigt har försämrats mot bakgrund av att konceptet Sjukvård i kris och krig (SSIK) har avvecklats av MSB. SKL menar att ett återupptagande av SSIK torde vara en kostnadseffektiv åtgärd och är beredda att diskutera formerna för detta.

MSB välkomnar en dialog kring frågor som rör SSIK som del i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Flera centrala myndigheter lyfter vikten av övningsverksamheten och behovet av samordning av denna när scenarier som rör höjd beredskap också ska övas. Det finns en farhåga att det kommer att krävas mer resurser från de civila myndigheterna samt ett krav på att myndigheterna måste delta i många fler övningar som Försvarmakten genomför.

MSB anser delar uppfattningen att övningar är viktiga och att förslagen i rapporten troligtvis kommer innebära fler övningar och att samordningen av dessa måste vara god och skapa god framförhållning också. MSB menar vidare att myndigheterna bara ska delta i sådana övningar som de är berörda av och att förslaget till reglering i ny paragraf 21 ska ses i detta sammanhang.

Flera centrala myndigheter, exempelvis Energimyndigheten, lyfter frågor som rör resurser och finansiering av arbetet med civilt försvar. Myndigheterna menar att det måste tillföras extra resurser för att verksamheten ska kunna bedrivas. Energimyndigheten tecknar därför inte samråd på denna del av rapporten.

MSB delar uppfattningen att verksamheten kommer att kräva omfördelningar av resurser men att utgångspunkten måste vara att planeringen som ska göras enligt gällande regelverk måste kunna hanteras i enlighet med ansvarprincipen det vill säga att finansiering sker inom egen ram. Affärsverken måste dock hanteras i särskild ordning. När det gäller resurser att bygga förmåga i form av konkreta beredskapsåtgärder kan finansiering via anslag 2:4 krisberedskap vara aktuell i enlighet med ändamål och finansieringsprinciper för anslaget.

Kustbevakningen påpekar att förhållanden som kan komma att råda vid höjd beredskap, väpnat angrepp, skiljer sig till sin natur och omfång i väsentliga delar från civila omständigheter under kris. Detta gör att MSB:s syn att planering inför höjd beredskap endast i undantagsfall kan behöva särlösningar eller åtgärder kan bygga in brister istället för behövliga åtgärder.

MSB noterar Kustbevakningens synpunkter och konstaterar att det fortsatta utvecklingsarbetet kommer att tydliggöra vilka skillnaderna är och hur långt krisberedskapens åtgärder och förmåga räcker.

2. Sammanfattande utgångspunkter

2.1 Rättslig reglering och annan inriktning

Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består enligt lagen av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvarets resurser ska enligt lagen utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs av krisberedskapens aktörer för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp.

Det militära försvaret utgörs av den verksamhet som Försvarsmakten och de närliggande försvarsmyndigheterna har till uppgift att genomföra. Försvarsmakten ansvarar för förmågan till väpnad strid.

Enligt regeringens inriktning ska det finnas en god försvarsförmåga genom planering även i sådan verksamhet som är väsentlig för samhällets grundläggande behov vid ett eventuellt framtida väpnat angrepp samt vid eventuella kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel i vårt närområde.²

MSB tolkar detta som att med ”verksamhet som är väsentlig” avses det som i lagen om totalförsvaret beskrivs som civil verksamhet (civilt försvar). ”God försvarsförmåga genom planering” ska alltså även finnas avseende civil verksamhet (civilt försvar). Det är denna planering som åsyftas i krisberedskapsförordningen som riktas mot statliga myndigheter och i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

² Budgetprop. 2013/14:1

Förmågan till civilt försvar syftar till de tre uppsatta målen för civilt försvar, vilka bl.a. understryks i budgetpropositionen för 2014:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Av samma proposition framgår att insatsförsvaret idag är i hög grad beroende av att samhällsviktig verksamhet i övrigt fungerar för att lösa sina uppgifter. ”Kriser och incidenter som inbegriper militära maktmedel kan uppstå i Sveriges närområde och påverka samhället i stort. På sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas. Regeringen vill därför betona vikten av att planeringen inom samhällets krisberedskap omfattar hela hotskalan och samhällets samlade resurser. För att åstadkomma detta bör det i relevanta delar ske en samordning mellan planeringen av samhällets krisberedskap och försvarsplaneringen”³

2.2 Samhällets utveckling för med sig nya sårbarheter

Sveriges geostrategiska läge är oförändrat trots de stora politiska förändringar som ägt rum de senaste två till tre decennierna. Sverige är ett av världens mest handelsberoende länder med en väl utvecklad ekonomi och ett starkt näringsliv. Privata företag äger, producerar, importerar och distribuerar merparten av alla varor och tjänster som det svenska samhället är beroende av och bedriver i stor omfattning samhällsviktig verksamhet, inte minst inom infrastrukturområdet. Sverige kan vidare beskrivas som ett resurseffektivt och välutvecklat land, men där samhällsviktiga verksamheter är starkt beroende av bl.a. elförsörjning, elektroniska kommunikationer och fungerande transporter. Det svenska samhällets funktionalitet kännetecknas också av stora beroenden mellan olika funktioner, där globala varu- och tjänsteflöden är en förutsättning för samhällets normala funktion. Det finns inte någon större lagerhållning inom näringslivet och tanken är att varor och tjänster ska vara tillgängliga i tid, när de behövs.

Digital information är spridd i hela samhället och används i elektroniska informations- och kommunikationsnätverk. Viktig information är lagrad digitalt och beroendet av IT är stort. Information kan dessutom vara lagrad på helt annan plats än där den skapats, t.ex. i ett annat land, vilket kan innebära en ökad sårbarhet. Om flöden av information störs påverkas ledningen av landet, samhällsviktig infrastruktur och verksamheter. En annan växande

³ Budgetprop. 2013/14:1

sårbarhet är sammankopplingen via internet mellan industriella styr- och kontrollsystem.

I Sverige bygger den dagliga verksamheten på att viktiga funktioner i allt väsentligt fungerar och att befolkning, förvaltning och näringsliv kan lita på att viktiga samhällsfunktioner fungerar. Generellt sett är tillgången till el, tele och IT god och samhället fungerar effektivt och utan allvarliga störningar.

De beroenden som präglar vårt samhälle kan innebära en sårbarhet för de förmågor som en högteknologisk motståndare förfogar över och innebär att en motståndare med små medel skulle kunna orsaka stor skada på det svenska samhället.

Data- och nätverksoperationer är ett antagonistiskt maktmedel. Cyberdomänen kan användas för politiska ändamål under hela eller delar av en konflikt för att komplettera mer konventionella politiska och militära metoder.

Cyberkrigföringen har en potentiell kraft att hota eller utmana ett lands handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

Samlat innebär det här att verksamheter som bör upprätthållas i händelse av ett angrepp måste ha förmåga att fungera även under mycket störda förhållanden. Detta beskrivs vidare i bilaga 1.

2.3 MSB:s utgångspunkter för arbetet med planering inför höjd beredskap (civilt försvar)

MSB anser att arbetet med planering inför höjd beredskap ska ta sin utgångspunkt i en stark krisberedskap. Med detta avses att det arbete som genomförts sedan 2002 med att bygga upp krisberedskapen måste fortsätta att utvecklas och att planeringen för höjd beredskap ska integreras i detta arbete. I undantagsfall kan det behövas särlösningar eller åtgärder som endast avser förhållanden inför och under höjd beredskap.

MSB bedömer också att arbetet är långsiktigt. Med detta avses att det kommer att ta många år för samhället att tillfullo integrera planeringen och bygga upp den särskilda förmåga som kan behövas inom vissa områden inför och vid höjd beredskap. Det är naturligt att de beredskapsansvariga myndigheterna påbörjar sin planering först och att kommuner, landsting, företag och frivilligorganisationer deltar efterhand.

MSB anser vidare att myndigheten har ett samordnande ansvar för frågor som rör planeringen inom det civila försvaret. Myndigheten har under 2013 och början av 2014 fördjupat samverkan med Försvarsmakten och fortsätter att utveckla samverkan.

3. Planering inför höjd beredskap behöver genomföras

3.1 Sammanfattning

MSB konstaterar att det idag i mycket begränsad omfattning genomförs någon planering inför höjd beredskap vid de berörda civila myndigheterna. Detta innebär dock inte att det saknas förmåga hos samhällets aktörer att lösa sina uppgifter under höjd beredskap för (civilt försvar).

Förmågan som finns genom arbetet med krisberedskap inklusive kontinuitetshantering utgör en grund och förutsättning för planeringen för höjd beredskap. Det finns en förmåga i samhället att agera vid fredstida kriser som också ger förmåga vid höjd beredskap.

De civila myndigheterna behöver tydliga styrsignaler för att påbörja planeringen för höjd beredskap, som en del i det övriga krisberedskapsarbetet.

Krisberedskapsförordningen behöver justeras och kompletteras i kombination med inriktning från regeringen hur uppgifterna ska genomföras. Begreppet bevakningsansvar bör ändras till beredskapsansvar.

Försvarsmakten föreslås lämna underlag till de beredskapsansvariga myndigheterna om sitt behov av stöd för det militära försvaret under höjd beredskap samt delta i gemensam planering i samverkansområden. Vidare föreslås de beredskapsansvariga myndigheterna inom ramen för sina uppgifter inom totalförsvaret delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av Försvarsmakten.

MSB anser att i avvaktan på en ny försvarspolitisk inriktning bör regeringen besluta om att avveckling av resurser för det civila försvaret ska upphöra hos de statliga myndigheterna.

3.2 Vilken planering genomförs idag?

I arbetet med uppdraget har MSB haft en dialog med de berörda myndigheterna och aktörerna och har bland annat genom några workshops⁴ fått en relativt klar bild över vilken planering som genomförs idag. Det finns en samstämmig bild över att någon planering för höjd beredskap inte har genomförts under många år och inte heller genomförs idag. Sedan början av 2000-talet har avveckling av resurser och förmåga skett i enlighet med inriktningen från regeringen.

Inom några få områden har det dock genomförts åtgärder och förmåga har vidmakthållits. Skyddsrumbeståndet har i stort vidmakthållits, likaså drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia. Inom elförsörjningen och området elektroniska kommunikationer har förmåga delvis vidmakthållits och vissa begränsade åtgärder genomförts under de senaste tio åren. Under 2013 har planeringsverksamheten i liten skala påbörjats. Ett antal länsstyrelser har beviljats projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap för att analysera sin roll och uppgift kopplat till höjd beredskap samt samverka med de regionala staberna inom Försvarmakten. På central nivå har samverkan också påbörjats och myndigheterna har börjat följa den vägledning som MSB skickade ut till myndigheterna efter delrapporten den 30 september 2013. Även MSB:s rapport till regeringen Samverkan inom krisberedskap och Totalförsvaret på regional nivå (dnr 2013-1548) från december 2013 visar på samma resultat i stort.

MSB konstaterar att det idag i mycket begränsad omfattning genomförs någon planering inför höjd beredskap vid de berörda civila myndigheterna. Detta innebär dock inte att det saknas förmåga hos aktörerna att lösa sina uppgifter under höjd beredskap för (civilt försvar).

Det som finns idag och som aktörerna byggt upp de senaste 10-15 åren är en förmåga inom krisberedskapen. Förmågebedömningar som gjorts av Krisberedskapsmyndigheten och därefter MSB visar på en ökande förmåga inom många områden även om det också finns brister inom vissa områden.⁵

Genom ökad förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser finns det därmed en god utgångspunkt för planeringen inför höjd beredskap och förmåga för civilt försvar under höjd beredskap. Förmågan som finns genom arbetet med krisberedskap inklusive kontinuitetshantering utgör en grund och

⁴ Tre workshops genomfördes med fokus på lokal, landstingskommunal, regional och central nivå.

⁵ För mer information se rapporten Risker och förmågor 2013 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning, (Dnr 2013-5294) samt regeringens proposition (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.

förutsättning för planeringen för höjd beredskap. Förhållanden under höjd beredskap kommer dock att ställa särskilda krav på de förmågor som måste finnas och därför kommer kompletteringar att krävas.

3.3 Hur kan planeringen utvecklas?

3.3.1 Fortsätt utveckla en stark krisberedskap

Genom att försvarsplaneringen är återupptagen inom det militära försvaret och att MSB har fått det aktuella uppdraget att redovisa finns ett behov av att arbetet inom samhällets krisberedskap inkluderar även planering för höjd beredskap.

MSB anser att det mest effektiva sättet att utveckla planeringen för höjd beredskap är att fortsätta skapa en stark krisberedskap. Det finns flera skäl för detta:

- Ett allriskperspektiv och en generell förmåga ger en större förmågebredd samt förmåga att hantera olika typer av händelser och inte bara vissa scenarier. (krig och konflikter idag och framöver inbegriper många olika typer av händelser som påverkar samhället som påverkan på förtroende, resursflöden, informationsteknik etc. En mer asymmetrisk konflikt kräver stor bredd i förmåga och ett allriskperspektiv).
- Riskkommunikation är en viktig uppgift inom samhällsskydd och beredskap. Komplexa kriser och sällanhändelser ställer särskilda krav på kommunikation där krig är särskilt svårt att kommunicera kring. Särskilt om en antagonistisk motståndare utnyttjar olika former av påtryckningar eller psykologisk krigföring.
- Aktörer och de personer som företräder dessa måste känna ett engagemang och uppleva sina uppgifter som meningsfulla. Krisberedskapen och arbetet med kontinuitetsplanering för händelser i fred ger ett sådant engagemang. Risker eller hot som upplevs mindre sannolika är alltid svårare att skapa engagemang kring.
- De begränsade ekonomiska resurser som idag finns för hantering av allvarliga kriser och planering för höjd beredskap (civilt försvar) gör att sÄrlösningar eller parallella system bör undvikas. Även andra rationella skäl kan finnas för att undvika sÄrlösningar.

3.3.2 Tydliggör att planering ska genomföras enligt regelverket

En stark krisberedskap i samhället ger en god grund för den planering för höjd beredskap som nu ska genomföras. I dialogen med berörda myndigheter har det dock framkommit att anvisningarna från regeringen om att planeringen för höjd beredskap också ska genomföras måste bli ännu tydligare. Flera representanter uttalar tydligt att ”det krävs ett direkt uppdrag i regleringsbrevet till myndigheten för att arbetet ska påbörjas”. I andra fall har myndigheterna försiktigt påbörjat visst arbete i avvaktan på tydligare inriktning i sak och i ambitionsnivå. Myndigheterna behöver sålunda tydliga inriktningar och underlag från regeringen för att påbörja planeringen för höjd beredskap, som en del i det övriga krisberedskapsarbetet.

I delrapporten från den 30 september lyfte MSB fram några punkter som svar på hur planeringen för höjd beredskap kan utvecklas:

- Nuvarande paragrafer om särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap (främst 18 §) i krisberedskapsförordningen behöver ses över för att bättre överensstämja med dagens planeringssituation. Regleringen behöver tydliggöra ansvaret att faktiskt kunna vidta konkreta förberedande åtgärder. Begreppet ”bevakningsansvar” bör också ändras i riktning mot ett mer konkret beredskapsansvar.
- Det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap behöver också konkretiseras med avseende på de enskilda myndigheterna. Vad ska respektive myndighet ha för ansvar och roll vid höjd beredskap? En konkretisering av bevakningsansvaret kan göras på olika sätt men bör syfta till att berörda myndigheter får en tydligare bild av sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Uppgifterna bör fastställas av regeringen på samma sätt som gäller för Försvarsmakten.

I delredovisningen framgår bakgrund till begreppet bevakningsansvar och hänvisning till förarbetena. För att tydliggöra att planeringen för höjd beredskap nu ska genomföras vid myndigheterna föreslår MSB en mindre förändring i Krisberedskapsförordningen. Ordet bevakningsansvar bör ändras till **beredskapsansvar** och myndigheterna som får detta ansvar bör benämnas beredskapsmyndighet. MSB bedömer att det behövs någon form av benämning på de myndigheter som har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap och att detta ska vara enkelt och i mer konkreta termer uttrycka vad det handlar om. Alternativen till beredskapsmyndighet bedöms inte uppfylla något av dessa kriterier. Ordet bevakningsansvar uttrycker en passivitet som inte stämmer med nuvarande planeringsförutsättningar dvs. att planering ska genomföras och inte bara att omvärldsbevakning ska genomföras.

MSB anser att regeringen genom inriktning eller på annat sätt bör förtydliga att planeringen enligt 18 § ska genomföras mot bakgrund av att det nu finns en förändrad säkerhetspolitisk situation som föranleder att åtgärder vidtas. Myndigheterna behöver anpassa sin verksamhet (enligt 18 § punkt 1) så att planering för höjd beredskap nu kan genomföras med utgångspunkt i arbetet med krisberedskapen.

MSB har också övervägt ytterligare förändringar i 18 § bland annat tydligare föreskrifter om myndigheternas planer för verksamheten under höjd beredskap. En jämförelse kan göras med föreskrifterna i 4 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. MSB anser att det bör finnas en enhetlighet på alla nivåer i denna typ av viktiga frågor.

Det har också varit svårt för myndigheterna att tolka uppgifterna i 18 § utifrån förarbeten och politisk inriktning. MSB slutsats är att det krävs en fortsatt analys av möjliga förändringar i riktning mot mer konkreta förberedelser än de mer "bevakande" åtgärder som regleras i dag. MSB avser återkomma till regeringen i denna fråga i samband med en eventuell översyn av samverkansområdena (se avsnitt 3.3.4).

Regeringen bör för respektive myndighet tydliggöra myndigheternas ansvarsområde och uppgifter eftersom detta är grunden för de åtgärder som ska genomföras. I vissa fall är detta okomplicerat och grunduppdraget till myndigheten visar tydligt på uppgift och ansvar. I andra fall kan det behövas förtydligande på olika sätt. I de senare fallen är det viktigt att respektive myndighet för en dialog med uppdragsgivaren. Ansvaret inför och vid höjd beredskap för de myndigheter som omfattas av ett bevakningsansvar/beredskapsansvar uttrycks i dag på olika sätt i regelverk och styrande dokument. För vissa myndigheter finns det särskild reglering rörande höjd beredskap i instruktionen för andra ingen alls.

Dagens finansieringsprinciper för anslag 2:4 krisberedskap bör också vara sådana att punkt 4 enligt 18 § kan uppfyllas redan idag. Enligt punkt 4 ska de bevakningsansvariga/beredskapsansvariga myndigheterna av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheterna behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap, om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.

MSB bedömer att ytterligare konkretisering av uppgifterna som myndigheterna ska vidta och agerandet vid beredskapshöjningar bör kunna hanteras inom ramen för den föreskriftsrätt som MSB har.

3.3.3 Utveckla arbetet i samverkansområdena

Frågor som rör planering inför höjd beredskap har börjat diskuteras inom samverkansområdena på övergripande nivå det senaste året. Någon konkret gemensam planering har ännu inte genomförts. Det är positivt att Försvarsmakten numera också har adjungerats till samtliga områden. För att utveckla verksamheten ytterligare föreslår MSB att Försvarsmakten formellt ingår i arbetet i enlighet med de förslag som lämnas i denna rapport. Därmed främjas en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap i enlighet med 8 § Krisberedskapsförordningen. Det handlar dels om Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser som beskrivs i kapitel 5 i denna rapport dels om relationen till de civila myndigheterna gällande planeringen inför höjd beredskap. MSB föreslår för detta att en ny paragraf införs med följande lydelse:

22 a § För samordningen av Försvarsmaktens beredskapsplanering och operativa planering⁶ med de beredskapsansvariga myndigheternas planering enligt denna förordning ska Försvarsmakten

- 1. lämna underlag till de beredskapsansvariga myndigheterna om sitt behov av stöd för det militära försvaret under höjd beredskap,*
- 2. delta i gemensam planering i samverkansområden enligt bilagan till denna förordning.*

Med denna paragraf kopplas arbetet mellan Försvarsmakten och de civila myndigheterna samman på ett tydligt sätt i enlighet med regeringens intentioner.

MSB föreslår också att en ny paragraf införs som tydliggör att de beredskapsansvariga myndigheterna ska delta i den övningsverksamhet som Försvarsmakten genomför och som berör myndighetens ansvarsområde. Det är viktigt att de civila myndigheterna deltar i Försvarsmaktens övningsverksamhet för att skapa både öka kunskapen vid respektive organisationer men också att öka samordningen mellan civila och militära frågor. Möjligheterna att delta i övningar som bedrivs över många dagar och dygnet runt är dock starkt begränsad vid de civila myndigheterna.

⁶ Den operativa planeringen, benämns i Försvarsmakten för operationsplanering, omfattar planering för insatser och operationer och genomförs på alla nivåer i myndigheten. Operationsplanering inklusive beredskapsplanläggning genomförs inom ramen för en övergripande försvarsplanering (FM ArbO).

Försvarsplanering genomförs kontinuerligt i syfte att kunna lösa Försvarsmaktens uppgifter. Kärnan i försvarsplanering utgörs av den operativa planeringen vilken omfattar både förberedande planering och krisplanering (Militärstrategisk doktrin).

21 § De beredskapsansvariga myndigheterna ska inom ramen för sina uppgifter inom totalförsvaret delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av Försvarsmakten.

Arbetet i samverkansområdena behöver inkludera frågor som rör planering inför höjd beredskap som en naturlig del i den verksamhet som avser krisberedskap i enlighet med gällande uppgifter. Det bör framgå i strategiska dokument som verksamhetsplaner eller liknande dokument hur arbetet bedrivs under året. Övergripande och principiella diskussioner bör föras regelbundet i möten med hela samverkansområdet.

På grund av känsligheten i uppgifterna och behovet av sekretess måste mer konkreta diskussioner och verklig planering ske i särskild ordning. Det kan handla om att genomföra specifika möten med visst syfte med rätt säkerhetsskyddsåtgärder vidtagna eller bilaterala möten med just de myndigheter som är berörda av en viss fråga. Här får behoven styra exakt samverkansform med beaktande av rätt sekretessnivå.

En ytterligare åtgärd som troligen kommer att behöva genomföras är att begränsa spridningen av känslig information genom att utse särskilda personer/representanter från myndigheterna som har rätt säkerhetsklassning, utbildning och kunskap i frågorna och låta endast dessa få tillgång till den känsliga informationen.

Det kommer också att finnas en hel del gemensamma frågor för alla samverkansområden att omhänderta som avser exempelvis utbildning, övningar, informationssäkerhet, etc. För denna typ av frågor har MSB ett särskilt ansvar att samordna verksamheten så att det blir resurseffektivt. Det är också det viktiga för myndigheterna i samverkansområdena att fortsätta utveckla samverkan med näringslivet eftersom det är i de privata företagen som huvuddelen av resurserna som behövs under höjd beredskap finns. Samverkan mellan aktörerna regionalt men också centralt sker inte bara inom ramen för samverkansområdena utan också i andra fora och konstellationer. Samverkansområdena är dock särskilt utpekade som en viktig arena för att skapa en helhetssyn i planeringen.

MSB anser att i avvaktan på en ny försvarspolitisk inriktning bör regeringen besluta om att avveckling av resurser för det civila försvaret ska upphöra. MSB har lämnat en skrivelse till myndigheterna med en uppmaning att inte avveckla förmågor/resurser som har relevans för civilt försvar och höjd beredskap utan särskild dialog med MSB.

MSB anser att regeringen bör fatta ett generellt beslut eftersom MSB bara kan lämna rekommendationer och att ansvarsprincipen bör tillämpas dvs. att den aktör som står för ägandeskapet eller driften också ska vidmakthålla resursen.

3.3.4 Verksamheter som behövs under höjd beredskap

Vid ett väpnat angrepp som karaktäriseras av mycket störda förhållanden (se även bilaga 1) är det viktigt att verksamheter ges förutsättningar att kunna upprätthållas på enklast möjliga sätt. Verksamheten och den effekt som ska komma ut av denna är på ett avgörande sätt beroende av att de tidsmässiga förhållandena vad gäller planering, genomförande och uppföljning hålls så kort som möjligt. Av denna anledning är det också viktigt att de verksamheter som måste verka tillsammans ges en lämplig indelning och grupperas så att en mer enhetlig planering kan genomföras och samverkan och samordning underlättas under höjd beredskap.

Planeringen inför höjd beredskap bör genomföras i grupperingar överensstämmer med det systematiska arbete som genomförs inom samhällets krisberedskap. MSB presenterade 2011 en strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet och fick sedan ett uppdrag av regeringen att ta fram en handlingsplan för att genomföra strategin. Målet med handlingsplanen är att initiera åtgärder och aktiviteter för att all samhällsviktig verksamhet på lokal, regional och nationell nivå ska ha integrerat ett systematiskt säkerhetsarbete senast år 2020.

Inom ramen för arbetet med strategi och handlingsplan har en indelning i elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner gjorts inom vilka merparten av samhällsviktig verksamhet kan identifieras. MSB bedömer att denna indelning i stort motsvarar behoven inför höjd beredskap. Några samhällsfunktioner behöver dock analyseras vidare ur ett perspektiv med höjd beredskap. Det gäller ledning under höjd beredskap (som tidigare benämns funktion för civil ledning) information och kommunikation samt personalförsörjning (tidigare benämnt funktion för arbetskraft). Skälet till att en närmare analys behöver göras av de tre nu nämnda områdena är att dessa har särskild betydelse för olika förmågor inför och under höjd beredskap.

Sammanfattningsvis kommer MSB i samverkan med berörda myndigheter att ytterligare analysera vilka konsekvenser en indelning i samhällssektorer får för nuvarande inledning i de sex samverkansområdena och vid behov återkomma till regeringen med begäran om uppdrag att se över nuvarande indelning i dagens sex samverkansområden.

4. Förutsättningar för stöd till Försvarmakten från civila myndigheter

4.1 Sammanfattning

MSB konstaterar det krävs en tydlig inriktning från regeringen även till de civila myndigheterna kring grundläggande förutsättningar för planeringen som avser höjd beredskap.

Försvarmakten behöver konkretisera sina behov av stöd från det övriga samhället under höjd beredskap.

Länsstyrelserna är mycket viktiga för att den gemensamma planeringen för höjd beredskap ska fungera på regional (och lokal nivå).

Analysen av vilka möjligheter det finns att tillgodose Försvarmaktens behov är i ett initialt skede. Att införskaffa, etablera eller säkerställa dessa tar tid och kostar pengar.

4.2 Gemensamma planeringsförutsättningar krävs

I delrapporten från den 30 september 2013 bedömde MSB att det fanns behov av tydliga planeringsförutsättningar för att planeringen inför höjd beredskap ska kunna påbörjas och bli mer konkret. Det är bara regeringen som kan ge gemensamma inriktningar och operativa anvisningar för både det militära och civila försvaret.

MSB och Försvarmakten bedömer att det finns ett behov av att inom ramen för planering för totalförsvaret lägga fast vissa grundprinciper för ett strukturerat samarbete mellan de myndigheter som företräder militärt försvar respektive civilt försvar. Inom ramen för totalförsvaret i stort krävs en samsyn om samarbetets former och vilka viktiga planeringsinstrument som bör tas fram gemensamt mellan Försvarmakten och MSB. En sådan samsyn bör dokumenteras och utnyttjas som ett vägledande dokument för den ytterligare planering och samverkan som därefter krävs mellan militärt och civilt försvar på olika nivåer i samhället och mellan olika aktörer som berörs av denna planering. En sådan samsyn kan förslagsvis benämnas ”grundsyn”. Grundsynen bör bland annat analysera förutsättningarna för stöd till de

verksamheter som behövs inom totalförsvaret vid höjd beredskap och presentera prioriteringar i tid och rum.

Ett arbete pågår mellan MSB och Försvarsmakten med att ta fram en gemensam grundsyn. Den bör kunna utgå från regeringens övergripande inriktningar uttryckta i planeringsförutsättningar för totalförsvaret. I en första version kommer denna bara att klara ut vad en grundsyn är och bör innehålla på sikt samt möjligtvis några viktiga prioriteringar för att aktörerna ska kunna påbörja någon form av planering. En mer konkret grundsyn som ger stöd i planeringen för myndigheterna måste utgå från gemensamma planeringsförutsättningar från regeringen.

4.3 Försvarsmaktens konkreta behov av stöd behöver tydliggöras

Försvarsplaneringen är återupptagen och Försvarsmakten fortsätter att utveckla och fördjupa sin planering från strategisk nivå ned till förbandsnivå. Civila myndigheter kommer att bli mer involverade i detta arbete och framöver kommer konkret planering även för civila aktörer att behöva genomföras.

För att planering inför höjd beredskap ska kunna genomföras framöver behöver Försvarsmakten ha en nära dialog med de civila myndigheterna kring sina behov av stöd. Denna dialog är ömsesidig eftersom de civila myndigheterna behöver informera Försvarsmakten om vilka förutsättningarna är för att kunna lämna stöd och vilken förmåga som finns inom olika områden.

Denna form av dialog har påbörjats och kommer att fördjupas framöver och det är därför också viktigt att de civila myndigheterna avsätter resurser för att delta i spel och möten som en del i planeringen inför höjd beredskap.

4.4 Länsstyrelserna har en mycket viktig roll för att helheten ska fungera

Länsstyrelserna är en nyckelaktör i egenskap av sitt regionala ansvar för att planeringen i stort ska fungera och inte minst för att civila aktörer ska kunna stödja Försvarsmakten. Att länsstyrelserna har förmåga att arbeta med hela området samhällsskydd och beredskap, dvs. även planering för höjd beredskap, är kritiskt för det fortsatta arbetet och på sikt även för försvarsförmågan. Länsstyrelserna är också länken till den lokala nivån.

Länsstyrelserna har i sin instruktion och som bevakningsansvariga myndigheter tydliga uppgifter för att skapa en samordnad planering inför höjd beredskap samt för att kunna verka operativt under höjd beredskap som högsta civila totalförsvarsmyndighet regionalt. Länsstyrelserna ska exempelvis kunna träda in i regeringens ställe om inte kontakten med regeringen kan upprätthållas.

I MSB:s rapport till regeringen från december 2013, Samverkan inom krisberedskap och totalförsvaret på regional nivå (dnr 2013-1548) framgår de behov som finns på regional nivå. MSB redovisar åtta utvecklingsområden som bygger på det underlag som länsstyrelserna redovisat. I rapporten skriver MSB vidare att länsstyrelserna behöver få en tydligare uppfattning om ambitionsnivån för det fortsatta utvecklingsarbetet med planering för höjd beredskap.

MSB bedömer att länsstyrelserna behöver avsätta resurser för att kunna arbeta med sina uppgifter för höjd beredskap. Även om detta arbete tar sin utgångspunkt i det som görs för krisberedskapen är bedömningen från MSB att dagens resurser inte motsvarar behoven framöver när samverkan med Försvarmakten och andra aktörer kommer att öka och också bli mycket mer konkret i form av planläggning och förberedelser. MSB kan konstatera att länsstyrelsernas resurser för denna typ av uppgifter har kraftfullt minskats till förmån för annan verksamhet inom länsstyrelsen under de senaste 10-15 åren. En försiktig bedömning är att kraven framöver kommer att innebära ett behov av 0,5 - 1 årsarbetskraft vid respektive länsstyrelse redan från 2015 och på sikt troligtvis ytterligare 1 årsarbetskraft vid de tre storstadslänen. Det finns sammantaget också ett omfattande utbildningsbehov av många handläggare som inte tidigare har arbetat med frågor som rör planering inför höjd beredskap

4.5 Kan viktiga resurser säkras för höjd beredskap?

Mycket av de särskilda beredskapsresurser som tidigare fanns för höjd beredskap har avvecklats. Det handlar till exempel om folkskyddsmaskerna, krigssjukvården med särskilda beredskapssjukhus, beredskapslok, skyddade ledningscentraler för civilförsvaret etc. Vissa av resurserna var uttjänta eller oavvändbara i ett förändrat samhälle. Andra resurser som avvecklades kan mycket väl ha kunnat användas när nu planeringen påbörjas igen. Resurser som idag finns kvar och som delvis utvecklats är sådana som också har tydlig fredsnytta.

Arbetet med att identifiera vilka verksamheter som är särskilt viktiga och vilka resurser som behövs under höjd beredskap måste nu påbörjas. Några iakttagelser inför detta arbete kan dock göras.

Verksamheter i samhället idag är ofta optimerade i högre grad än för 15-20 år sedan. Marginalerna är små för att hantera störningar eller extra pålagor. En anpassning efter marknad och styrningar från antingen aktieägare eller offentliga styrorgan sker hela tiden och till detta kommer en snabb teknikutveckling, inte minst inom informationsteknologiområdet.

För att hantera akuta händelser behöver resurser säkras på ett eller annat sätt. I mindre akuta händelser kan resurser tillföras, omlokaliseras eller köpas in. När det gäller en säkerhetspolitisk förändrad situation som i värsta fall också kan leda till höjd beredskap och någon form av väpnad konflikt kan det i bästa fall finnas god tid att säkra viktiga och nödvändiga resurser. Men det kan också gå snabbt och då måste resurserna finnas gripbara och vara tillgängliga i tid och rum. Det handlar också om att långsiktigt bygga upp robusta verksamheter och infrastrukturer.

En av uppgifterna för det civila försvaret är stödet till det militära försvaret. Detta stöd kan i vissa fall behöva vara mycket konkret och innefatta förmågor och resurser (t.ex. drivmedel, sjukvård och livsmedel). Resurser kan finnas i offentlig regi eller i det privata näringslivet. De beredskapsansvariga myndigheterna har en viktig roll i samordningen för att säkerställa förmågor och resurser. Det stöd som Försvarmakten behöver i närtid måste säkerställas genom egen försorg, via konkreta avtal med den som disponerar resursen eller byggas upp av samhället utanför Försvarmakten. I alla tre fallen kommer detta att kosta pengar, antingen hos Försvarmakten eller civila verksamheter, om det ska finnas en säkerhet att resursen finns tillgänglig och faktisk förmåga därmed finns. Det är troligt att leveranssäkerhetskraven och behovet av uthållighet leder till att flera metoder för att säkra en resurs samtidigt måste vara genomförda. Det går inte att räkna med att stödet annars finns när det behövs. I vissa andra fall räcker det kanske med viss förmåga och att denna kan vara identifierad men inte säkerställd. I vilket fall som helst så måste arbetet med att identifiera behovet och möjliga sätt att tillgodose detta påbörjas.

5. Civilt försvar med utgångspunkt i samhällets krisberedskap

5.1 Sammanfattning

MSB konstaterar att nuvarande strukturer för arbetet med krisberedskap i de flesta fall kan anpassas till att också inkludera planering för höjd beredskap. Parallella strukturer ska undvikas.

MSB föreslår att Försvarsmakten deltar i övningsverksamhet som anordnas av MSB eller av länsstyrelsen samt deltar i gemensam planering i samverkansområden och att detta föreskrivs i förordning.

MSB:s bedömning är att även det operativa arbetet bör ske sammanhållet för hela hotskalan och att MSB således utvecklar den operativa roll som man idag har i den fredstida krishanteringen för att även kunna verka under höjd beredskap. För att ytterligare stärka helhetsynen bör dock MSB formellt ingå i alla samverkansområden (i och med att Försvarsmakten deltar i arbetet i alla samverkansområden).

Planering för höjd beredskap omfattas av försvarssekretess och kräver ibland särskilda arrangemang. Säkerhetspolisen bör få i uppdrag att genomföra särskild utbildning inom säkerhetsskyddområdet för de berörda civila myndigheterna så att det finns en liknande syn hos myndigheterna kring tillämpningen av regelverket och en ökad kunskapsnivå.

5.2 Utveckling av dagens strukturer

I propositionen (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling framgår hur krisberedskapen har utvecklats de senaste åren och vilken förmåga som finns. Här nedan redogörs för hur några av komponenterna inom krisberedskapen kan utvecklas med avseende på planering inför höjd beredskap. Det är inte en komplett redogörelse utan utgör exempel på några viktiga komponenter.

MSB identifierade tidigt att arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet utgör ett viktigt arbete för att skapa förmåga som är användbar inför och vid höjd beredskap. Risk- och sårbarhetsanalyserna utgör grunden för vilka åtgärder som ska vidtas för att förbättra förmågan inom krisberedskapen. Dessa behöver också beakta planering för höjd beredskap. Redan nu bör myndigheternas analyser och redovisningar bedömas med hänsyn till rikets

säkerhet. Det är av viktigt att det genomförs ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som inkluderar informationsklassning. Arbetet med Nationell risk- och förmågebedömning har utvecklats under några år nu och kommer att behöva utvecklas vidare när det gäller frågor rör höjd beredskap. Ett sådant arbete har påbörjats och en dialog med Försvarsmakten finns också kring mer långsikt strategisk analys och den perspektivplanering som genomförs inom Försvarsmakten.

MSB utvecklar tillsammans med ett stort antal aktörer inom krisberedskapen *Riktlinjer för samverkan och ledning* som en del inom Projekt Ledning och samverkan. Målet är att aktörer inom samhällsskydd och beredskap har en samsyn på hur ledning och samverkan ska bedrivas i hela hotskalan – från vardag till höjd beredskap – på lokal, regional och nationell nivå. Förvaltning och utveckling av riktlinjerna kommer att fortsätta, bland annat kring samverkan och ledning under höjd beredskap. En särskild förmåga att bevara och utveckla är förmågan att säkert och skyddat kommunicera inom och mellan samhällsviktiga aktörer.

De nationella riktlinjerna för samverkan i Rakel gäller från 1 januari 2013 och är ett övergripande styrdokument som definierar och ger tydliga kommunikationsvägar för ledning och samverkan inom och mellan samhällsnivåerna – lokalt, regionalt och nationellt. Rakelsystemet är idag inte godkänt för information som omfattas av försvarssekretess. Det pågår arbete för att utreda hur tillräcklig kryptering ska säkerställas.

Informationssäkerhetsarbetet hos aktörerna är mycket viktigt att utveckla vidare. Idag är beroenden av fungerande IT-system stora inom nästan all verksamhet. Brister i informationssystem kan också påverka fysiska tillgångar. Skador på den kritiska infrastrukturen kan få ödesdigra följder. Incidenter som leder till oförmåga eller förstörelse av sådana system och tillgångar kan leda till allvarliga kriser som drabbar de finansiella systemen, allmänhetens hälsa, den nationella säkerheten eller kombinationer av dessa. Sammantaget krävs en god informationssäkerhet som grund för det planeringsarbete som ska ske inför höjd beredskap inte minst inom samhällsviktig verksamhet.

Övningsverksamheten inom krisberedskapen är omfattande. Det handlar om lokala, regionala och nationella övningar men också om internationella eller övningar på EU-nivå. Denna övningsverksamhet måste nu samordnas med den som Försvarsmakten bedriver och som involverar civila aktörer. Framöver kommer också övningar som rör civilt försvar och gemensamma totalförsvarsövningar att behöva tillkomma. Det finns en risk att det sammantaget blir för mycket övningar för aktörerna och att förväntningarna överstiger möjligheten att bidra. En samordning mellan MSB och Försvarsmakten har därför påbörjats under våren 2014 för att skapa de bästa förutsättningarna på sikt.

En stor utmaning de kommande åren blir att utveckla utbildningsverksamheten så att den inkluderar förhållanden som rör höjd beredskap. Här handlar det om allt från grundläggande kunskap om totalförsvaret till folkrättsutbildning, juridiska frågor och kunskap om det militära försvaret idag. Arbetet med detta har nyss påbörjats.

Några strukturer som fanns inom det tidigare totalförsvaret var Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) samt Försvarsrådet där de högsta cheferna för viktiga myndigheter (och vissa företag) kunde ha en dialog med den politiska ledningen av landet. Idag finns regeringens Krishanteringsråd med uppgifter för den fredstida krishanteringen. MSB anser att även denna typ av äldre strukturer, som TCN och Försvarsrådet, behöver studeras närmare för att bedöma om det finns behov av detta idag och om i så fall existerande strukturer som Krishanteringsrådet kan tilldelas ytterligare uppgifter.

Dessutom pågår arbetet med att se hur samverkan med Försvarsmakten ytterligare kan stärkas. MSB ska den 15 oktober till regeringen redovisa ett uppdrag enligt regleringsbrevet som lyder ”MSB ska i samverkan med Försvarsmakten analysera och redovisa hur samverkansförmågan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten vid allvarliga olyckor och kriser kan stärkas. Möjligheter till gemensam planering och övning samt möjligheter att fatta koordinerade beslut och att fungera effektivt tillsammans ska redovisas”. MSB väljer därför att här inte fördjupa resonemangen eller förslagen på dessa områden.

Inom MSB pågår också ett arbete att se hur det s.k. ”operativa uppdraget” påverkas av uppgifterna som rör höjd beredskap och hur de förmågor som MSB byggt upp relaterar till kraven vid höjd beredskap.

5.3 Försvarsmakten och den fredstida krisberedskapen

I likhet med vad MSB föreslår i kapitel 2 om att Försvarsmakten ska ingå i arbetet inom samverkansområdena som rör planeringen inför höjd beredskap bör Försvarsmakten delta i den gemensamma planeringen för fredstida kriser utifrån sin uppgift att lämna stöd till ansvariga aktörer.

Genom att en ny paragraf (11 a) införs i Krisberedskapsförordningen föreslår MSB att Försvarsmaktens roll och ansvar att stödja samhället tydliggörs som ett komplement till vad som framgår att instruktionen för Försvarsmakten samt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

11 a § För att Försvarsmakten med myndighetens befintliga förmåga och resurser ska kunna stödja övriga myndigheter i deras krishantering ska Försvarsmakten inom ramen för sin ordinarie verksamhet

- 1. delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av länsstyrelsen,*
- 2. delta i gemensam planering i samverkansområden enligt bilagan till denna förordning.*

Försvarsmakten bör inte likställas med övriga myndigheter som pekats ut med särskilt ansvar för krisberedskapen utan har en särskild roll att kunna lämna stöd till ansvariga aktörer. Ansvarsprincipen innebär dock att Försvarsmakten ska ha en beredskap att hantera den påverkan som fredstida kriser kan medföra på den egna verksamheten.

För att skapa en helhetssyn i planeringen i samverkansområdena bör Försvarsmakten delta i det gemensamma arbetet. Idag är Försvarsmakten adjungerad i samverkansområdena. Genom att delta i arbetet får Försvarsmakten också en god insyn i de civila myndigheternas planering för fredstida kriser och den förmåga som är utgångspunkten för planeringen inför höjd beredskap. MSB:s uppfattning är att Försvarsmakten med sin särskilda roll inte bör kunna vara ordförande i samverkansområdena. Försvarsmakten kommer inte heller att kunna söka medel från anslag 2:4 Krisberedskap.

MSB ansvarar för att samordna, genomföra och stödja regionala, nationella och internationella övningar inom området samhällsskydd och beredskap. I uppgiften ingår att svara för en nationell plan för tvärspektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap. För att möjliggöra en helhetssyn på övningsverksamheten både för fredstida kriser och övningar som avser höjd beredskap bör Försvarsmakten ingå i Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar (NAFS) men också i de övergripande övningar som MSB samordnar. Idag är Försvarsmakten adjungerad i NAFS. På regional nivå är det också viktigt att Försvarsmakten deltar i de övningar som länsstyrelserna anordnar.

5.4 MSB:s roll och ansvar att företräda civilt försvar

MSB ska enligt instruktionen företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. Myndigheten ska också beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för bl.a. civilt försvar. Slutligen ska myndigheten tillsammans med berörda aktörer verka för att skapa en sammahållen information om bl.a. totalförsvar samt om säkerhetspolitik. MSB ska också stödja medieföretagens beredskapsplanering.

Enligt propositionen (2013/14:144) har MSB ett samordnande ansvar för civilt försvar. ”I kraft av sina uppgifter för krisberedskap och civilt försvar, har MSB en viktig roll att underlätta och samordna samverkan mellan bevakningsansvariga myndigheter och Försvarsmakten samt att underlätta Försvarsmaktens medverkan i arbetet med krisberedskapen.”

Uppgiften att företräda civilt försvar är ett arv från de tidigare myndigheterna inom området. MSB har uppgifter inom områden som både Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar hade, men också uppgifter som är mer övergripande och inriktade i arvet från Krisberedskapsmyndigheten och dess föregångare Överstyrelsen för civil beredskap. Dessa tidigare myndigheter hade ett tydligare och mer omfattande uppdrag avseende civilt försvar och planering inför höjd beredskap⁷.

MSB har idag god operativ förmåga bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Förmågan att genom olika åtgärder indirekt inrikta andra aktörer och prioritera och allokera samhällets samlade resurser utvecklas redan idag vid MSB. Denna samlade förmåga utgör grunden för MSB:s förmåga även under höjd beredskap. Bedömningen är att MSB under höjd beredskap kommer att agera operativt på samma sätt som myndigheten gör för fredstida krishantering dvs. MSB stödjer, samordnar och inriktar andra aktörers hantering även under höjd beredskap. Det finns stora vinster med att hålla samman planering och inriktning i det förebyggande arbetet med den operativa hanteringen⁸. Att upprätthålla ansvars-, likhets- och närhetsprincipen även i detta sammanhang är centralt för största försvarseffekt inom civilt försvar. Denna uppfattning ligger också i linje med vad Försvarsberedningen anför i sin rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäkrare tid (Ds 2014:20) om att ” (...) de strukturer som finns avsedda för planering och inriktning av samhällets krisberedskap bättre kan integreras med strukturer för operativ hantering och därmed eftersträva att ansvariga aktörers förmåga att leda i kris och samverka i kris förbättras”. Vidare också att en myndighet ska inrikta och besluta om prioritering och fördelning av tillgängliga resurser. MSB bedömer att denna uppgift till stora delar redan idag ligger inom MSB och att det främst handlar om ytterligare förtydligande och preciseringar som krävs – inte någon annan eller någon ny myndighet.

⁷ Exempelvis hade ÖCB under de sista åren både förberedande och mer hanterande uppgifter genom uppgiften ” Under höjd beredskap skall Överstyrelsen också vara beredd att efter särskilt beslut av regeringen inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas verksamhet.

⁸ Se även MSB:s yttrande på Alarmeringstjänstutredningens betänkande (SOU 2013:33) En myndighet för alarmering

MSB kommer i det fortsatta utvecklingsarbetet att analysera om uppgifterna för myndigheten behöver kompletteras eller förtydligas så att andra berörda aktörer tydligt kan se vad som kan förväntas av MSB när det gäller uppgiften att företräda civilt försvar både inför och under höjd beredskap.

Inom ramen för det uppdrag som myndigheten redan idag har och de uppdrag som myndigheten särskilt fått från regeringen pågår ett mer långsiktigt utvecklingsarbete. I det interna utvecklingsarbetet har MSB ställt upp målet att aktörerna har kunskap om det nya konceptet för ett modernt civilt försvar som tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och har påbörjat en planering för höjd beredskap. Övergripande processer i detta arbete är att analysera förutsättningar, att det ska vara möjligt att utveckla och inrikta det civila försvaret över tiden samt att det civila försvaret ska vara validerat och testat (t.ex. genom spel och övningar) så att systemet som helhet och dess funktioner skapar högsta möjliga försvarseffekt. Respektive processdel innehåller ett antal delprocesser/övergripande aktiviteter.

När Försvarsmakten enligt förslaget deltar i den gemensamma planeringen i samverkansområdena behöver MSB också som företrädare på central nivå för civilt försvar finnas representerad i alla samverkansområden. Idag deltar MSB inte formellt i samverkansområdena Transport samt Ekonomisk säkerhet utan stödjer endast arbetet. Om MSB skulle pekas ut att ingå även i dessa samverkansområden så ligger detta också i linje med MSB:s interna arbete med hur arbetet med samverkansområdena kan ytterligare stärkas.

5.5 Försvarssekretess

Planeringen för höjd beredskap är av naturliga skäl omgärdad av sekretess som hänförs till rikets säkerhet (försvarssekretess). Förmågan att hantera denna typ av sekretess måste byggas upp hos de civila aktörerna och mellan dessa och Försvarsmakten. Det handlar inte bara om hantering av fysiska handlingar utan om elektronisk information och muntlig information som aktörerna idag har system och rutiner för som sannolikt inte klarar försvarssekretess. Ett undantag är dock inom signalskyddet där ett stort antal myndigheter och andra aktörer genom MSB:s försorg tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Utgångspunkten för detta är Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps föreskrift (MSBFS 2009:11) om civila myndigheters kryptoberedskap.

MSB:s bedömning är att förmågan att hantera sekretessbelagd information snabbt behöver öka för att skapa förutsättningar för gemensam och konkret planering framöver. Regelverket bedöms relevant och tillräckligt men det behövs stöd i tolkning, implementering, praktiska rutiner och tillämpning. Gentemot Försvarsmakten bör det finnas liknande syn hos myndigheter kring tillämpningen av regelverket. MSB föreslår därför att Säkerhetspolisen får i uppdrag att genomföra särskild utbildning inom säkerhetsskyddområdet för de berörda civila myndigheterna för att öka kunskapsnivån. Hänsyn måste tas till den översyn av säkerhetsskyddslagen som görs.

6. Planering för höjd beredskap inom kommuner, landsting och företag

6.1 Sammanfattning

MSB konstaterar att det idag i princip saknas förutsättningar för att kommuner, landsting och företag ska kunna delta i planeringen för höjd beredskap.

Successivt behöver kommunerna involveras i arbetet.

Landstingen behöver involveras i planeringsarbetet i närtid.

Privata företag utgör viktiga aktörer som måste involveras framöver med utgångspunkt i befintligt privat-offentlig samverkan, som t.ex. arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.

6.2 Kommuner och landsting

Tanken med totalförsvaret eller samhället i krig är att det ska omfatta all den samhällsverksamhet som ska bedrivas i enlighet med lagen (1992:1407) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det innebär att ett system som ska möjliggöra planering inför höjd beredskap måste omfatta alla de aktörer som ska verka och har viktiga uppgifter under höjd beredskap. Kommuner, landsting och många privata företag utgör i detta sammanhang mycket viktiga aktörer som måste omfattas av förberedelserna.

När det gäller kommuner och landsting är deras ansvar reglerat i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen med tillhörande förordning ger goda förutsättningar för de förberedelser som ska genomföras. Kopplat till lagen finns en överenskommelse mellan staten och SKL som gäller kommunerna samt en avsiktsförklaring mellan staten och SKL som avser landstingen. Genom dessa regleras hur staten ersätter kommuner och landsting för uppgifterna enligt den tidigare nämnda lagen.

Nuvarande ersättning från staten till kommuner och landsting innebär att dessa ska göra vissa åtgärder som enbart gäller planering inför höjd beredskap. För kommunerna gäller att de ska:

- säkerställa att VMA (Viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls samt

- säkerställa att krisledningen inom kommunen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap.

Detta innebär för kommunerna att de inte får någon ersättning för att bedriva planering inför höjd beredskap. MSB bedömer att finansieringsansvaret på sikt kan behöva ses över när planeringen på central och regional nivå kommit igång och tydliga planeringsansvisningar finns för det militära och civila försvaret. En sådan diskussion bör också beakta ansvarprincipen. Till dess skapas förmåga för höjd beredskap bäst genom att målen i nuvarande överenskommelse uppfylls i så hög grad som möjligt. Vid en annan säkerhetspolitisk bedömning och inriktning kan nuvarande överenskommelse behöva revideras i förtid.

När det gäller landstingen gäller avsiktsförklaringen från 2007. Landstingen ersätts med sammanlagt 10 mnkr årligen för sina uppgifter i enlighet med lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vid höjd beredskap och ett väpnat angrepp kommer fungerande sjukvård att vara mycket viktig. Belastningen kommer att öka och risken för störningar i funktion och flöden ökar samtidigt. Sjukvården kommer att utsättas för en mycket stort påfrestning. MSB har i sitt budgetunderlag och i den årliga uppföljningen av anslag 2:4 Krisberedskap lyft behovet av att se över landstingens uppgifter, mål och finansieringsansvar när det gäller uppgifterna enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En ny överenskommelse för finansiering av landstingens krisberedskap bör tas fram där även behovet av att subventionera landstingens abonnemangspris för Rakel bör ses över. Vidare har en diskussion om finansiering lyfts i samband med Socialstyrelsens uppdrag om traumavård.

En prioriterad fråga i närtid är att MSB, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, SKL och landstingen arbetar vidare med att analysera förutsättningarna för sjukvården under höjd beredskap.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet får regeringen meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården (HSL, 33 §) och socialtjänsten (SoL, 16 kap. 9 §) i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara. Dessa särskilda föreskrifter och med det allmänna råd, saknas i dag och kan påverka de möjligheter kommuner och landsting har att genomföra förberedelser.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förskriver också att de handlingsprogram som kommunerna ska ha, även måste omfatta förhållanden under höjd beredskap. MSB har viss föreskriftsrätt för det som kan benämnas krigs räddningstjänst (8 kap 2 §). Idag omfattar en del kommunala handlingsprogram även höjd beredskap men huvuddelen torde inte göra detta, eller att det finns någon konkret planering.

6.3 Privata företag

De förmågor som behövs inom de olika områden som anges i de politiska målen för verksamhet under höjd beredskap, och som sannolikt behöver prioriteras i olika avseenden under höjd beredskap och krig, finns i stor utsträckning idag i det privata näringslivet. Dessa resurser befinner sig dessutom i stor utsträckning i olika stadier av transport och tillverkning (enligt ledorden "just in time" och "lean production").

En omfattande, men mycket viktig planläggning kan därför behöva göras i syfte att få rätt prioritet och styrning på dessa resurser så att de kan utnyttjas i rätt tid till stöd för skyddet av civilbefolkningen, till stöd för den samhällsviktiga verksamheten under krig och till stöd för Försvarmaktens verksamhet. Planeringen behöver vara enkel och tydlig samt följas upp med regelbundenhet.

De åtgärder som bör genomföras på kort sikt omfattar bland annat insatser som syftar till att skapa en tydlig ansvarsfördelning för samarbetet och kontaktvägar som kan fungera både i ett planeringsskede och under höjd beredskap. I detta ligger också ett behov av att samordna och systematisera samarbetsformerna:

- Planeringsförutsättningarna bör preciseras så långt att det är möjligt att identifiera behovet av försvars- och försörjningsviktiga varor och tjänster vid höjd beredskap.
- Försörjningsberedskapen bör vidgas från att främst omfatta varuförsörjning till att omfatta tjänster från samhällsviktiga infrastruktursystem och leverantörer.
- Försörjningsviktiga delar av näringslivet bör tas med i en återupptagen planering för höjd beredskap genom att företag inom näringslivet inkluderas som en avgörande resurs för totalförsvaret.

Utnyttjandet av de viktigaste företagens resurser och förmågor bör vara planlagd i förväg med utgångspunkt i en beredskapsplan. Kraven och förberedelserna bör ta sin utgångspunkt i analyser i kraven på leveranssäkerhet. I många fall kan därför flera kompletterande lösningar behövas för att ge en tillräcklig leverans- och underhållssäkerhet. En viktig grund för detta arbete är skydd av samhällsviktig verksamhet och inte minst en fungerande kontinuitetsplanering och -hantering.

Näringslivets medverkan är en förutsättning för att beredskapssystemet ska fungera effektivt. MSB har påbörjat en dialog med Svenskt Näringsliv om frågor som rör planering inför höjd beredskap. Dialogen kommer att fortsätta inom ramen för det samlade arbetet med samhällsskydd och beredskap. Tydliga politiska signaler krävs dock för att företagen ska delta i planeringen inför höjd beredskap.

7. Information till allmänheten och individens ansvar

7.1 Sammanfattning

Information till allmänheten som rör totalförsvaret är idag begränsad i förhållande till hur det såg ut för 20 år sedan. Generellt bör arbetet med att stärka den enskilde individens beredskap och engagemang i frågor som rör vår gemensamma säkerhet inför svåra påfrestningar och kriser i samhället intensifieras. Inte minst för att öka förståelsen för det sårbara samhället, konsekvenserna av tekniska haverier och extrema väderhändelser som en följd av klimatförändringarna, men nu också mot bakgrund av planeringen för ett nytt civilt försvar som ska bygga på samhällets krisberedskap. För att få en ökad kunskap om och förståelse för totalförsvaret behöver ett långsiktigt, samordnat och brett informationsarbete påbörjas så snart väsentliga delar i planerings- och utvecklingsfasen för det civila försvaret är någorlunda fastställda.

7.2 Information till allmänheten måste ses i ett sammanhang

MSB har valt att komplettera redovisningen med ett avsnitt om individen samt det frivilliga försvarsorganisationerna kopplat till planeringen för höjd beredskap. MSB har idag ett uppdrag att informera allmänheten inom sitt verksamhetsområde. Fokus för informationsverksamheten har hittills varit den enskildes förmåga att förebygga och hantera vanliga olyckor i hem- och fritidsmiljö. De nationella och långsiktiga informationsinsatser som för närvarande genomförs tar upp den enskildes brandskydd samt fallolyckor bland äldre. Den enskildes krisberedskap och förmåga att tillgodose sina grundläggande behov vid exempelvis störningar i samhällsviktiga funktioner har hittills varit föremål för begränsade satsningar. En anledning är bland annat att det rått en viss osäkerhet kring hur den enskildes ansvar inför och under fredstida kriser ska definieras.

Även information till allmänheten som rör vårt totalförsvaret är idag begränsad i förhållande till hur det såg ut för 20 år sedan. Det bedrevs då en omfattande verksamhet för att befolkningen skulle få kunskap om hur den skulle agera om kriget kommer samt om hur samhället var tänkt att fungera vid höjd beredskap.

Den informationsverksamhet som i dag omfattar Sveriges krisberedskap och försvar riktas i huvudsak till skolan. Här erbjuder MSB kostnadsfritt material till högstadiet och gymnasiet. Myndigheten har också ett särskilt uppdrag att informera landets totalförsvarspliktiga 18-åringar om Sveriges försvar och krisberedskap.

För att få en ökad kunskap om och förståelse för totalförsvaret behöver ett långsiktigt, samordnat och brett informationsarbete påbörjas så snart väsentliga delar i planerings- och utvecklingsfasen för det civila försvaret är någorlunda fastställda.

Ett kommande arbete för att öka kunskapen om och förståelse för ett civilt försvar och den hotbild som det ska bygga på bör bland annat ha samhällets sårbarhet och den enskildes ansvar vid kriser och svåra påfrestningar i fredstid som utgångspunkter.

Generellt bör arbetet med att stärka den enskilde individens beredskap och engagemang i frågor som rör vår gemensamma säkerhet inför svåra påfrestningar och kriser i samhället intensifieras. Inte minst för att öka förståelsen för det sårbara samhället, konsekvenserna av tekniska haverier och extrema väderhändelser som en följd av klimatförändringarna, men nu också mot bakgrund av planeringen för ett nytt civilt försvar som ska bygga på samhällets krisberedskap. Kopplat till det civila försvaret handlar det bland annat om att informera om skyldigheter och ansvar som omfattar medborgarna inför och vid höjd beredskap samt vid krigsfara och krig. Men också om förmågor, hotbilder, riskbedömningar och konsekvensanalyser.

Det offentliga ansvar, inriktning och planering måste tydliggöras och kommuniceras, dels för att öka den enskildes förtroende för de åtgärder och prioriteringar som statsmakterna gör, dels för att individen ska veta vilka förväntningar som är rimliga att ställa på det offentliga och vad man själv i relation till detta behöver och kan göra för att öka sin egen och sina anhörigas säkerhet.

I ett skymningsläge, då det råder allvarligt störda förhållanden i samhället med en aktiv motpart, men utan beslut om höjd beredskap, ska situationen i huvudsak hanteras av den nationella krisberedskapen. Det betyder att individen måste ha en förmåga att vid fredstida men ytterst svåra påfrestningar på samhället klara sina grundläggande behov under en viss tid.

För att den enskilde individen ska kunna stärka sin egen förmåga och för att skapa engagemang för frågor inom området samhällsskydd och beredskap måste det offentliga tillhandahålla målgruppsanpassade verktyg. Det kan exempelvis handla om information, utbildningar och kurser på lokal nivå och dialogmöten mellan allmänhet och offentliga aktörer om hot och risker, säkerhet och beredskap, ansvar och roller.

Att på olika sätt föra in mer undervisning i skolan kring risker och hot, säkerhet och beredskap är önskvärt. Det har hittills varit svårt att bereda plats i undervisningen för dessa frågor och former för detta behöver fortsatt utvecklas. I dagens läroplaner förekommer exempelvis inte begrepp som försvar och krisberedskap. Däremot vissa skrivningar som omfattar samhällets sårbarhet och beredskapen inför naturolyckor.

En fråga att studera vidare är hur andra länder arbetar med utbildning av ungdomar i frågor som rör risker, säkerhet och den enskilda individens beredskap. I USA har man exempelvis startat ett projekt där man utbildar unga i krishantering under ett år, kallat FEMA Corps. Dessa ungdomar utgör under sin utbildningstid en personell resurs, samtidigt som deras förmåga vid olyckor och kriser efter utbildningen ökar. Eftersom värnplikten i Sverige numera är vilande kan det finnas skäl att utifrån perspektivet hur man kan stärka den enskildes förmåga, undersöka andra möjliga utbildningsalternativ.

Inte minst mot bakgrund av utvecklingen (både tekniskt och psykologiskt) av en antagonistisk angripares möjligheter till psykologisk krigföring bör studier genomföras i hur sådana angrepp kan mötas i den moderna informations- och mediamiljön.

Allmänhetens kunskap och insyn i frågor som rör vår gemensamma säkerhet och beredskap, hot, risker och sårbarheter behöver öka. Enskilda kommuner har inte alltid de resurser som krävs för att kunna kommunicera frågorna ur ett förebyggande perspektiv till invånarna. MSB behöver utveckla sitt stöd till kommunerna i detta.

Individperspektivet bör generellt ges ett betydande utrymme i arbetet med samhällets förmåga inför och under höjd beredskap. Det vore även förenligt med det synsätt som regeringen ger uttryck för i sin senaste proposition om samhällets krisberedskap från 2014. Det vill säga att grunden i arbetet med krisberedskapen ytterst bygger på enskilda människors riskmedvetande, ansvarstagande och förmåga. Ett synsätt som även bör genomsyra arbetet med ett modernt civilt försvar.

8. Frivilliga (försvars)organisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna har idag uppdrag som i huvudsak fokuserar på Försvarsmakten och den fredstida krisberedskapen. Historiskt har organisationerna vuxit fram som viktiga aktörer för att lämna stöd inom ramen för totalförsvaret. Det är för tidigt att se hur planeringen för höjd beredskap inom de civila myndigheterna kommer att påverka uppdragen för de frivilliga försvarsorganisationerna. Roller, uppdrag, organisationsform och förankring hos befolkningen bör prövas och analyseras på samma sätt som all övrig verksamhet genomlysas i planeringen av ett modernt civilt försvar.

Flera av de frivilliga försvarsorganisationerna bildades under 1920- och 1930-talen. Det är rimligt att anta att de flesta försvarsorganisationer i dag är tämligen okända hos en majoritet av Sveriges yngre befolkning. Samtidigt som de flesta nog har hört talas om organisationer som Missing People.

De i dag 18 frivilliga försvarsorganisationerna har dock en historik att bidra inom totalförsvaret som måste ses som viktig för det fortsatta utvecklingsarbetet inom civilt försvar. I ett modernt civilt försvar bör dock även synen på frivilligorganisationers stöd vidgas till att omfatta inte bara försvarsorganisationer utan ideella organisationer överhuvudtaget som bedöms kunna bidra till att stärka både samhällets och den enskildes förmåga.

9. Konsekvensbeskrivning

MSB ska enligt uppdraget göra en konsekvensbeskrivning av de lämnade förslagen. De förslag som MSB redovisar kan delas in i:

- författningsförslag
- åtgärder i närtid
- åtgärder på sikt

Dessa redovisas nedan. Det finns också konsekvenser av att planeringen inte påbörjas i tid eller inte genomförs. Bedömningen är att osäkerhet råder hos de berörda aktörerna och om planeringen ska börja genomföras så krävs åtgärder i linje med de som MSB föreslagit i denna rapport. Konsekvensen annars blir att den samlade försvarseffekten inte blir så hög som önskvärt och att Försvarsmakten inte kan få stöd från samhället på det sätt som man förutsatt i sin planering.

Författningsförslag

Förslagen som rör ändringar i krisberedskapsförordningen bedöms inte leda till några omfattande konsekvenser ur ett resursperspektiv. Försvarsmakten deltar redan som adjungerade i arbetet i samverkansområdena och att MSB skulle ingå i ytterligare två samverkansområden kan hanteras inom tilldelade medel.

Att tydliggöra att myndigheterna förväntas ha en plan för sin verksamhet under höjd beredskap kommer att kräva administrativt arbete när planen ska tas fram.

Om MSB väljer att ta fram särskilda föreskrifter för planeringen inför höjd beredskap kommer en konsekvensutredning att behövas göras.

Åtgärder i närtid (1-2 år)

När de berörda myndigheterna ska påbörja planeringen för höjd beredskap i enlighet med uppgifterna i instruktioner och/eller krisberedskapsförordningen kommer detta kräva resurser vid myndigheterna som måste omfördelas inom ordinarie anslag. Något parallellt planeringssystem ska så långt som möjligt inte byggas upp utan arbetet ska ta sin utgångspunkt i det som görs inom krisberedskapen.

Att länsstyrelserna har förmåga att arbeta med hela området samhällsskydd och beredskap, dvs. även planering för höjd beredskap, är kritiskt för det fortsatta arbetet och på sikt även för försvarsförmågan. Därför har MSB i avsnitt 4.4 lyft denna viktiga fråga. Bedömningen är att förslaget kan hanteras genom omfördelning inom länsstyrelsernas ordinarie anslag.

I närtid kan det också handla om att vidmakthålla vissa specifika resurser hos myndigheterna eller i samhället som har eller kan komma att ha stor betydelse för förmågan inför och under höjd beredskap. Detta är ett ansvar för berörda myndigheter men kan i undantagsfall kräva finansiering via anslag 2:4 Krisberedskap där resursen har en tvärsektoriell betydelse eller där dess betydelse för andra myndigheter är kritiskt.

Åtgärder på sikt (3-6 år)

Om kommuner, landsting och företag ska delta i planeringen och förberedelserna inför höjd beredskap kräver detta särskilda resurser på sikt. Hur mycket och på vilket sätt detta i så fall ska finansieras måste utredas vidare inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår inom MSB och relatera till den inriktning som regeringen ger för det fortsatta arbetet.

På sikt kommer det också vara aktuellt att genomföra beredskapsåtgärder som skapar förmåga vid höjd beredskap i enlighet med som framgår i avsnitt 3.5. Idag är det svårt att konkretisera behovet men det är viktigt att det även framöver finns ekonomiskt utrymme inom anslag 2:4 krisberedskap för beredskapsåtgärder eller beredskapsinvesteringar.

10. Författningsändringar

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

dels att 3 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 11 a, 21 och 22 a §§, med följande lydelse,

dels att det ovanför 11 a och 22 a §§ ska införas nya rubriker med följande lydelse,

dels att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska läggas till i bilagans förteckning över myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkansområdena Transporter och Ekonomisk säkerhet, som en myndighet med ansvar enligt 11 och 18 §§.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>3 § <i>Bestämmelserna i 5-22 och 33-34 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet.</i></p>	<p>3 § <i>Regeringskansliet och kommittéväsendet omfattas inte av bestämmelserna i denna förordning. Försvarsmakten omfattas endast av bestämmelserna i 11 a och 22 a - 32 §§. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet.</i></p> <p><i>Uppgifter för Försvarsmakten</i></p> <p><i>11 a §</i> <i>För att Försvarsmakten med myndighetens befintliga förmåga och resurser ska kunna stödja övriga myndigheter i deras krishantering ska Försvarsmakten inom ramen för sin ordinarie verksamhet</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av länsstyrelsen,</i><i>2. delta i gemensam planering i samverkansområden enligt bilagan till denna förordning.</i>

<p>18 § Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (<i>bevakningsansvariga myndigheter</i>). Dessa myndigheter skall särskilt</p> <ol style="list-style-type: none">1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap,3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation, och4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.	<p>18 § Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (<i>beredskapsansvariga myndigheter</i>). Dessa myndigheter skall särskilt</p> <ol style="list-style-type: none">1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap,3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation, och4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation. <p>21 § <i>De beredskapsansvariga myndigheterna ska inom ramen för sina uppgifter inom totalförsvaret delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av Försvarmakten.</i></p> <p>Uppgifter för Försvarmakten</p> <p>22 a § <i>För samordningen av Försvarmaktens beredskapsplanering och operativa planering med de beredskapsansvariga myndigheternas planering enligt denna förordning ska Försvarmakten</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. lämna underlag till de beredskapsansvariga myndigheterna om sitt behov av stöd för det militära
--	---

	<p><i>försvaret under höjd beredskap, 2. delta i gemensam planering i samverkansområden enligt bilagan till denna förordning.</i></p>
--	---

Bilaga 1 Principiella krav på samhällets förmåga inför och under höjd beredskap

I avsnitt 2.2 beskrivs det moderna samhället med fokus på hur detta kan påverka planering inför höjd beredskap. Om man kompletterar den bilden med hur en möjlig framtida militär konflikt kan se ut så är det möjligt att bedöma hur aktörer och olika verksamheter ska agera under en allvarlig konflikt. I denna bilaga återfinns en kort beskrivning av en möjlig militär konflikt samt vad detta kan få för konsekvenser för aktörerna. Denna beskrivning är den del i det mer omfattande konceptuella utvecklingsarbete som pågår inom MSB. Bedömningarna är preliminära och kommer att utvecklas efterhand.

Den militära högteknologiska hot- och riskmiljön präglas av snabba tidsförlopp och förmåga till angrepp med precisionsbekämpning, användning av specialförband, snabbinsatsstyrkor och it-attacker samt sofistikerad psykologisk krigföring. Hur ett angrepp som berör Sverige kan komma att se ut och vilka mål som kan angripas beror på vilka motiv och syften som angriparen har. De militärstrategiska övervägandena styr sedan hur angriparen operativt agerar. Förloppen vid hoten kan både vara långsamma med god förvarning, där en spänning kan utvecklas mellan stater och även andra aktörer under flera år, men också snabba där ett överraskningsmoment eftersträvas av angriparen.

Då samhället urbaniseras fortlöpande kommer troligen den vanligaste fysiska miljön vid angrepp att vara stadsmiljön. Strid i urban miljö kännetecknas av att situationen är svårgripbar, både för försvarare och angripare, och att den snabbt ändrar karaktär. Det kan vara helt lugnt i ett kvarter och full strid i andra, för att striden sedan snabbt flyttar sig till nästa dag. Stridens karaktär kan komma att påverka t.ex. möjligheterna för livsmedelsförsörjningen och andra funktioner som är avgörande för befolkningens överlevnad.

Gränsen för vilka mål som angrips har sedan flera år delvis förskjutits från militära till civila. Angrepp mot civila mål kan effektivt medverka till att en angripare når sina mål i kombination med angrepp mot rent militära mål. Det kan t.ex. gälla angrepp mot viktiga samhällsfunktioner och kritisk infrastruktur som elförsörjning, vattendistribution och försörjning av t.ex. livsmedel. Motiven kan vara att skada samhället, påverka svenskt agerande, folkviljan eller att kunna utnyttja svenskt territorium.

Motståndaren kommer att försöka skapa de förhållanden i det svenska samhället som gynnar dennes syften. Det kan till exempel handla om att behärska ett visst geografiskt område eller att sätta vissa tekniska system ur funktion under en viss given tidsrymd.

De militära system en angripare har till sitt förfogande har idag en högre grad av autonomi, längre räckvidd och bättre precision än tidigare. Det går tekniskt sätt att leda en strid på mycket stort avstånd, ibland från andra sidan jorden, vilket kan leda till snabba överraskande angrepp. Möjligheterna till

avståndsbeaktning leder också till ökade krav på precision och verifikation av målen. Kraven har bl.a. ökat på grund av att media bättre bevakar vad som sker.

Media har en stor roll i att sprida kunskap om vad som sker och att bilda opinion. Aktörer kan använda detta både för att desinformera och försöka vinna konflikten på andra sätt än genom väpnad strid. Aktörer kan också begränsa sitt eget agerande just p.g.a. att de inte vill få dålig internationell publicitet.

En högteknologisk motståndare kan dock välja att tillämpa både konventionella och/eller okonventionella väpnade metoder av mer asymmetrisk karaktär där stor obalans råder mellan parterna. De arenor hotet omsätts i kan vara de traditionella, som mark- sjö-luft-, men också på nya arenor som rymden och informationsarenan.

Informationsarenan eller cyberdimensionen har en stor potential att utvecklas till en ny arena för krigföring och så har i viss omfattning redan skett. Under 2000-talet har t.ex. Estland och Georgien utsatts för IT-angrepp vilka var allvarliga men som skedde med relativt os sofistikerade medel. Flera länder, bland dem USA, har utsatts för IT-angrepp som lett till stora förluster av sekretessbelagd information och även styr- och reglersystem har angripits med skadlig kod som är långt mer avancerad än vanliga virus- och överbelastningsattacker.

Svårigheten att utröna vem som står bakom ett angrepp, syftet med angreppet och vilken typ av angrepp som utförs påverkar bedömningen av hur situationen kan hanteras och vilka motåtgärder som är lämpligast. Möjligheten för stater att utnyttja icke-statliga aktörer för att utföra offensiva operationer medför också särskilda utmaningar för ansvarsutkrävandet av dessa handlingar.

Modern högteknologisk krigföring innefattar användning av fjärrstridsmedel som kryssningsrobotar, robotar för angrepp inom mark-, sjö-, luftarenorna. Lättrörliga stridskrafter med hög kvalitet, hög tillgänglighet och beredskap samt effektiva ledningssystem tillhör också hotbilden, såväl som it-attacker.

Aktörer och verksamheter i ett civilt försvar i krig ska med utgångspunkt i målen: att värna civilbefolkningen, att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna och att stödja Försvarmakten

- vara **förberedda** för och **kunna bedriva verksamhet under mycket störda förhållanden**
- **Leda och genomföra** verksamhet med krav på mycket **korta och snabba cykler** (vad avser planering, genomförande och uppföljning)
- kunna agera och fungera **enligt gällande lagar och regelverk**

De ska dessutom:

- ha förmåga till **samordning med Försvarmakten**
- ha **snabbt tillgängliga** och på förhand **planlagda resurser** – såväl personella som materiella
- vara **uthålliga över tiden**
- ha rutiner och förutsättningar **för tillfyllest och anpassat skydd** (i huvudsak enligt grundprincipen ”lika ska skyddas lika”, ett exempel på detta är att samhällsviktiga verksamheter som har samma skyddsvärde ska ha lika skydds nivå när det gäller skydd, bevakning, lokalisering m.m.)
- kunna utöva **snabbt beslutsfattande** på samtliga ledningsnivåer, vilket i sin tur innebär att aktörer i ett civilt försvar
 - ska ha förmåga och förutsättningar att agera **från skyddad och/eller alternativ ledningsplats**
 - ska ha förmåga till **samlad lägesbild och samordning** trots mycket störda förhållanden
 - måste inneha **tillräckliga och tydliga mandat och ansvar** för att tillse snabba beslut
 - måste ha på **förhand beslutade prioriteringar** vad avser samhällsviktiga resurser
- kunna ge **samordnad och korrekt information till befolkningen**
- kunna **skydda känslig information** och vara väl medvetna om och förhålla sig till **cyberdimensionen** i modern krigföring
- ha förmåga att **ta emot hjälp utifrån**, såväl militär som civil
- kunna **agera flexibelt och anpassat** beroende på beredskapsgrad och hotbild

Dessa principiella krav på ett civilt försvar i krig får anses vara övergripande för aktörerna i över tiden. Kraven som ställs i krig får med nödvändighet påverka på hur ett civilt försvar organiseras och styrs även i fredstid. Med sin utgångspunkt i krisberedskapen innebär detta att en stark krisberedskap, utbildad och övad även för mycket svåra störningar och krigslika förhållanden i samhället, utgör en grundläggande förutsättning för att kraven på ett civilt försvar ska kunna uppnås.

Bilaga 2 Specifika synpunkter från Försvarsmakten på rapporten

- (A) Försvarsmaktens föreslås formellt ingå i arbetet i samverkansområdena. För att en gemensam planering inom dessa områden ska kunna bedrivas behöver ett antal åtgärder vidtas rörande sekretess såsom säkra lokaler och säkerställande av att berörd personal är säkerhetsklassad (lägst klass 2).
- (B) I likhet med att Försvarsmakten ska konkretisera sina behov är det viktigt att civila myndigheters möjligheter och begränsningar konkretiseras då detta utgör centrala utgångsvärden för den gemensamma försvarsplaneringen. Därutöver behöver Försvarsmakten fortlöpande hållas informerad om eventuella förändringar.
- (C) Försvarsmakten betonar vikten av att MSB föreskriftsrätt (i enlighet med 16-20 §§ i krisberedskapsförordningen) utvecklas i praxis så att MSB på ett tydligare sätt än i dag kan samordna civil verksamhet inom totalförsvaret i fred, kris och krig.
- (D) Försvarsmaktens bedömer att kriskommunikation, utöver den i remissen inkluderade riskkommunikationen, är en viktig uppgift inom samhällsskydd och beredskap.
- (E) Försvarsmakten understryker vikten av att vissa gemensamma dokument (grundsyrer) utvecklas, med tillhörande utbildningsinsatser, där bl.a. en ökad kunskap om praktisk innebörd av principer kring ansvar, närhet och likhet konkretiseras i syfte att skapa reella förutsättningar för planering av kris och krig.
- (F) Försvarsmakten delar MSB:s uppfattning om nödvändigheten av att gemensamt planera och delta i ömsesidig övningsverksamhet syftande till att öka det civila försvarets förmåga. Försvarsmakten anser att deltagande i övningsverksamhet bör ske i den omfattning som verksamheten och tilldelad ekonomi medger. I det fall att en ökad ambition i övningsverksamheten anges, kan bland annat ekonomiska medel komma att behöva tillföras för att möjliggöra en sådan ambitionshöjning.
- (G) I den redovisade konsekvensbeskrivningen anser Försvarsmakten att vikten av konkretisering av myndigheters roll och ansvar bör inkluderas. Vidare bör samarbete och samverkan med näringsliv och frivilligorganisationer till stöd för utvecklingen av civilt försvar inkluderas i åtgärderna.