

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM

Er referens  
Maria Lindeberg

Vår handläggare  
Maria Lignell Jakobsson

## Remissvar gällande Struktur för ökad motståndskraft - SOU 2021:25

### ***Sammanfattning av FOI:s synpunkter***

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har, utifrån de utgångspunkter myndigheten har att beakta, följande synpunkter på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft.

FOI tillstyrker förslagen till ny struktur som lämnas i betänkandet.

FOI lämnar härutöver följande synpunkter och kommentarer på förslagen i betänkandet.

- FOI bifaller utredningens förslag att FOI inte ska vara en beredskapsmyndighet.
- Det samlade totalförsvarets förmåga förstärks genom utveckling av krisberedskap och civilt försvar. FOI:s breda kompetens kan i högre grad nyttjas för att stärka en balanserad förmågehöjning inom totalförsvaret. Hur beredskapsmyndigheterna i den civila delen av totalförsvaret ska kunna nyttja FOI:s och övriga stödmyndigheters expertkompetens för att stärka sin förmåga behöver tydliggöras. FOI vill särskilt lyfta behovet av expertstöd till och en stabil finansiering av kunskapsuppbyggnad för de civila delarna av totalförsvaret.
- CBRNE-området såväl som hanteringen av cybersäkerhet präglas i utredningen av en kvarvarande otydlighet i frågor rörande hantering och ansvar. FOI ställer sig dessutom avvisande till delar av utredningens förslag rörande CBRNE och cybersäkerhet, varför myndigheten föreslår en fortsatt utredning av dessa områden.
- FOI bör, som utpekad stödmyndighet till Försvarsmakten och försvarsunderrättelsemyndighet, undantas från bestämmelsen i 10§ 2 om att lämna

lägesbilder vid fredstida krissituationer. Av samma skäl bör FOI undantas från kravet att lämna risk- och sårbarhetsbedömningar till MSB.

- FOI bifaller utredningens förslag att ägardirektiven till de statliga bolagen behöver justeras utifrån krav beaktande totalförsvarets behov. Vid uppbyggnad av totalförsvaret är detta särskilt viktigt för bolag som utgör hyresvärdar för myndigheter.
- FOI föreslår att myndigheten ingår som en permanent medlem i det föreslagna centrala beredskapsrådet.

FOI:s synpunkter nedan inleds med allmänna kommentarer om betänkandet och en beskrivning av FOI:s roll i totalförsvaret. Därefter kommenteras vissa avsnitt avseende totalförsvarets krav, främst försvarssektorn (Försvarsmakten med stödmyndigheter) men även krisberedskapen.

### **Allmänt om betänkandet**

FOI delar i allt väsentligt utredningens bedömningar och förslag. Utredningen har gjort ett gediget arbete med en bra struktur och ett helhetsgrepp rörande krisberedskap och civilt försvar. Det är enkelt att följa analysen och förefaller välförankrat då det bygger på tidigare arbeten såsom Försvarsberedningens rapport och Indelningskommitténs betänkande, samt för övrigt flera av FOI:s rapporter inom ämnet.

Förslagen är tydliga med bra ansats och försök att ensa begrepp. Överföring av krav i överenskommelser till författningskrav är vällovligt då styrningen blir tydligare.

Som framhålls i betänkandet är den struktur som föreslås just en organisation. Enligt FOI är det nödvändigt att besluta om denna för att kunna gå vidare. FOI vill dock poängtera betydelsen av att utveckla verksamhetsinnehållet och vilken betydelse det kan få för den föreslagna organisationsstrukturen.

Ett antal områden behöver utvecklas med avseende på krisberedskap och civilt försvar, bland annat hotbild, krav på förmåga samt det stora behovet av produktion och användning av kunskap, forskning, underrättelser, avdömning, expertutlåtanden och helhetssyn. Allt detta behövs i syfte att kunna fatta bra beslut oavsett var i strukturen man befinner sig; i kommun, region, företag, organisation, civilområde, beredskapssektor eller -område, eller på regeringsnivå. Det nya omvärldsläget och den dynamiska utvecklingen av hoten kräver god förmåga att anpassa sig (oavsett nivå i samhället) på ett kanske tydligare sätt än tidigare. Inte minst saknas kunskap om utveckling av en god beredskap i ett gråzonsläge inför ett eventuellt förestående krigsutbrott i Sverige eller närområdet.

Många av de hot och utmaningar som Sverige möter är av en sådan karaktär att en tänkt motståndare i huvudsak använder civila resurser mot civila mål, men utifrån en militär logik. Konflikters karaktär är ofta militär, men icke-konventionell sett till valet av medel

– exempelvis hot inom cyberområdet eller s.k. förtäckta operationer (utöver underättelseinhämtning) genomförda av främmande underrättelsetjänst. Gränsen mellan civila och militära frågor är otydlig och suddas ut alltmer vid konflikter i fred såväl som i krig. Den svenska förmågan att hantera civila hot i fred med militära förtecken och logik kan mycket väl komma att visa sig vara avgörande. FOI vill därför framhålla vikten av att göra helhetsbedömningar och fortsatt utveckla totalförsvarets samlade förmåga.

I den struktur som betänkandet föreslår ser FOI en uppenbar risk att det bildas två separata spår, eller s.k. stuprör, med de civila beredskapsmyndigheterna för sig och försvarssektorn för sig. Denna splittring riskerar att underminera en nödvändig samlad respons utifrån ett sammansatta hot.

### ***FOI:s roll i totalförsvaret***

FOI har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. FOI:s verksamhet är i till stor del styrd och finansierad genom uppdrag.

FOI är primärt en av Försvarsmaktens stödmyndigheter och berörs i huvudsak inte av förslagen som framförs. Samtidigt är FOI en expertmyndighet för totalförsvaret med kompetens och kunskap som ska komma hela totalförsvaret till godo. FOI önskar här referera till Försvarsberedningen som anser att FOI bör få ett särskilt utpekat ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurs för totalförsvarets behov samt att det behöver finnas en stabil grundfinansiering för detta. I detta sammanhang är det av vikt att påpeka att FOI bygger upp expertkompetens som finns tillgänglig för nyttjande vid olika typer av kriser och hanterar integritetskänslig information, till skillnad från universitet och högskolor.

I budgetunderlaget till regeringen avseende 2022-2024 framhåller FOI att det finns ett behov av konceptutveckling för att stärka ett balanserat och väl fungerande totalförsvaret. FOI vill särskilt lyfta behovet av expertstöd till och en stabil finansiering av kunskapsuppbyggnad för de civila delarna av totalförsvaret.

FOI konstaterar att det finns stora behov av att kunskap utvecklas rörande krisberedskap och civilt försvar. I detta sammanhang vill FOI lyfta följande frågor:

- Kunskap om civilt försvar (även underrättelse) och krigets förutsättningar
- Sektorövergripande frågor inom civilt försvar
  - Några exempel på frågeställningar är prioritering, resursallokering, samverkan, lägesbild, operativa krav, övning, utvärdering och uppbyggnad av förtroendefull samverkan.
- Operativa krav - Förmågebeskrivningar för civilt försvar
  - Några exempel på frågeställningar är formulering av förmåga, val av indikatorer och mätning

- Hotbild/scenarier – Mot vad ska man planera, skydda och förbereda
  - Väpnat angrepp
  - Gråzon/hybridhot, krigsnära händelser
- Personalförsörjning – Det kommer att saknas såväl kunskap som arbetskraft för myndigheter, kommuner, länsstyrelser och civilområden.

FOI kan bistå inom alla dessa områden med sakkunskap, metodkunskap och processtöd, men saknar idag finansiering för att kunna utveckla detta stöd till beredskapsmyndigheterna.

## **Kommentarer per avsnitt**

### **7.6.1. - Cybersäkerhet**

Inom cyberområdet utvecklas såväl hot som möjligheter snabbt, och området har stor påverkan på verksamhet inom hela totalförsvaret. Den ökade ambitionsnivån för totalförsvaret kräver bland annat tillgång till en skyddad cyberanläggning där det under kontrollerade förhållanden går att bedriva förmågeuppbyggnad för offentliga och privata utförare inom samhällsviktig verksamhet.

FOI är expertmyndighet inom cybersäkerhet. Bland annat utvecklar och nyttjar FOI cyberanläggningen CRATE för övning, träning, utvärdering och forskning som stödjer nationell samverkan samt kunskaps- och förmågeuppbyggnad avseende cybersäkerhet inom totalförsvaret. CRATE samt kompetensen hos FOI att genomföra övning, träning, utvärdering och forskning i anläggningen utgör därmed resurser för såväl det militära som det civila försvaret och för den samverkan som är kritisk för cybersäkerheten inom totalförsvaret.

Det finns kvarvarande otydligheter i hantering och ansvar gällande cybersäkerhetsfrågorna, varför FOI föreslår fortsatt utredning av området.

### **7.7 – Farliga ämnen (CBRNE)<sup>1</sup>**

Skadeverkningarna av allvarliga CBRNE-händelser kan bli mycket omfattande och kan drabba alla sektorer. Förutom vardagsolyckor med farliga ämnen så väcker större händelser i omvärlden, såsom användningen av kemiska vapen i Syrien, ambitionshöjningar kopplat till kärnvapen i olika stater, förgiftningarna av Sergei Skripal och Alexej Navalnyj många frågor kring vår beredskap att hantera allvarliga CBRNE-händelser, särskilt avseende antagonistiska hot.

Att ha förmåga att hantera en allvarlig CBRNE-händelse ställer krav på samverkan mellan olika aktörer, då en aktör sällan klarar av hantering av en CBRNE-händelse på egen hand. Då CBRNE-frågorna är viktiga men ofta blir marginaliserade i relation till den

---

<sup>1</sup> Kemiska, biologiska, radioaktiva, nukleära och explosiva ämnen.

kärnverksamhet som myndigheter ansvarar för, kan nödvändiga kunskaper och erfarenheter därför inte upprätthållas hos alla de aktörer som kan drabbas.

Samhällets expertkompetens avseende förmåga att på ett adekvat sätt både planera för och kunna hantera en allvarlig CBRNE-händelse är idag samlad hos ett fåtal aktörer varav FOI är en. Detsamma gäller kunskap om antagonistiska hot inom CBRNE-området, en kunskap som dessutom endast kan spridas i begränsade kretsar på grund av informationens känslighet. Förutsättningar för samverkan måste därför finnas för att aktörer, gemensamt och på ett strukturerat och över tid hållbart sätt, kan genomföra förebyggande och förberedande arbete med syfte att öka den nationella operativa förmågan och därmed också stärka de nationella beredskapsresurserna. FOI anser att arbetet för att öka förmågan att hantera allvarliga CBRNE-händelser behöver samlas i en samhällsgemensam struktur, med författningsstyrt ansvar, som kan bistå övriga delar av samhället när så krävs.

FOI anser mot bakgrund av detta att utredningens förslag inte ska genomföras. CBRNE-området bör ses som samhällsviktig verksamhet som är av särskild betydelse att upprätthålla i kris, samt under höjd beredskap och krig. FOI föreslår att regeringen istället överväger fortsatt utredning av denna fråga. Ett gott exempel på operativ samverkan inom området är Forum för beredskapsdiagnostik (FBD) som är ett nationellt laboratoriesamarbete kring farliga smittämnen. En annan möjlig parallell kan vara det nationella cybersäkerhetscentret där flera utpekade myndigheter har ett formaliserat operativt ansvar med gemensam organisation och utpekat ansvar och mandat. Detta är viktigt för att förstå och möta hot i fred men även inför och under krig.

#### **8.2.4 - Försvarsmaktens stödmyndigheter och deras relation till beredskapsmyndigheterna**

Utredningen framhåller att samverkan ska ske genom ordinarie samverkan. Eftersom FOI är en uppdragsfinansierad myndighet sker sådan samverkan för FOI:s del genom att FOI utför uppdrag åt vissa av de bevakningsansvariga myndigheterna enligt gemensamma överenskommelser. Det saknas därför rutin och process för flertalet av totalförsvarets aktörer att ta del av FOI:s fördjupade expertis. FOI saknar därmed roll och möjliga kontaktvägar till dessa aktörer för att kunna stödja dem. Det finns en risk att viktig kunskap inte når de civila aktörer som har behov av den och därmed även en risk för suboptimering inom statens arbete med beredskap för kris och krig.

För att bygga ett starkare totalförsvaret behöver en tillräcklig balans mellan olika delar säkras och ett helhetsperspektiv, så långt möjligt, anläggas vid analysen. Det finns ett flertal olika beroenden som behöver tydliggöras. Rutiner som skapar förtroende och god samverkan måste utvecklas nu för att ge effekt i totalförsvarets förmåga under höjd beredskap. Hur beredskapsmyndigheterna i den civila delen av totalförsvaret ska kunna nyttja stödmyndigheternas expertkompetens för att stärka sin förmåga behöver därför tydliggöras.

FOI bifaller utredningens förslag att FOI inte ska vara en beredskapsmyndighet. Vid behov bör stödmyndigheterna kunna adjungeras till någon beredskapssektor eller beredskapsområde för att kunskap och resurser ska kunna komma beredskapsmyndigheterna till godo.

#### **8.4.3 Information för lägesbilder vid fredstida krissituationer**

Som en av Försvarsmaktens stödmyndigheter och som försvarsunderrättelsemyndighet hanterar FOI information som inte lämpar sig att eller kan kommuniceras i enlighet med bestämmelsen i 10 § 2 om att lämna lägesbilder vid fredstida krissituationer. FOI och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter bör därför undantas från bestämmelsen i 10 § 2.

#### **8.5.1 - Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar samt 1.3 - Förslag till beredskapsförordning**

18 § Beredskapsmyndigheter enligt 16 § och de myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar i enskilda fall, ska lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på sammanställningen (risk- och sårbarhetsanalysen) i 7 § till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

FOI kan och bör inte till MSB överlämna beskrivningar av risker och sårbarheter som direkt eller indirekt kan komma att handla om svensk försvarsförmåga eller egen förmåga till försvarsunderrättelsetjänst. FOI anser att det finns anledning att överväga att undanta alla Försvarsmaktens stödmyndigheter då information från dessa kan komma att handla om beredskap och förmåga inom det militära försvaret. FOI menar att myndigheten bör undantas från kravet att lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till MSB. I den mån en samlad bedömning behöver göras, så bör denna ske inom ramen för det militära försvaret.

#### **8.8.3 - Statliga bolags ansvar**

Utredningen bedömer att det finns behov av att förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov. Som exempel nämns läkemedelsförsörjning, transporter, energiförsörjning, alarmering och säker kommunikation.

FOI vill även framhålla vikten av att de statliga bolag som utgör hyresvärdar för myndigheter inom totalförsvaret beaktar totalförsvarets krav. Det är av särskild vikt att ägardirektiven är tydliga om en mållkonflikt uppstår när totalförsvaret snabbt ska växa och kunna uppnå ökad förmåga.

#### **12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd**

FOI bifaller förslaget om ett centralt beredskapsråd. Det finns ett behov av struktur för samordning mellan myndigheter. Utifrån FOI:s roll i totalförsvaret anser myndigheten att det finns klara fördelar för det svenska beredskapssystemet om FOI ingick som en permanent medlem i rådet. Detta stöds av försvarsberedningens tankar om att FOI bör få ett särskilt utpekad ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurs för totalförsvarets behov. Genom att aktivt delta i beredskapsrådet kan FOI såväl föda in kunskap i centrala diskussioner som uppfatta behov och krav på utveckling av förmågor.

...

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av planeringsdirektör Maria Lignell Jakobsson. I den slutliga handläggningen har även forskningsledare Eva Mittermaier, chefsjurist Eva Liljefors, särskilde rådgivare Mikael Wiklund samt seniore rådgivare Johan Söderström deltagit.

.....  
Jens Mattsson

.....  
Maria Lignell Jakobsson

Sändlista:

Justitiedepartementet: [ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se) med kopia till [ju.L4@regeringskansliet.se](mailto:ju.L4@regeringskansliet.se)

För kännedom  
Försvarsdepartementet

Internt FOI  
Registrator  
GD-sekreterare  
Särskild rådgivare  
Senior rådgivare  
Chefsjurist  
AC