



Datum
2022-04-07

Ärendenr
MSB 2022-00586

Ert datum
2022-01-04

Er referens
Fö2022/00025

Enheten för strategisk analys (KC-SA)
Sara Sahlén
010-240 40 23
sara.sahlen@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

MSB remissvar över betänkande SOU 2021:103 Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering

Sammanfattning

MSB är positiv till att en ny oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering inrättas. Vi anser att den nya myndighetens fokus bör vara att belysa genomförda satsningar och användning av medel. Sådan uppföljning och utvärdering kan ge ett viktigt mervärde till den uppföljning och utvärdering som redan görs av andra myndigheter.

Vi anser samtidigt att det finns en risk för duplicering mellan MSB:s ansvar och roll att göra systemanalyser och den nya myndighetens föreslagna uppgifter. MSB är också av uppfattningen att eventuella kommande regeringsuppdrag om att redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret även fortsättningsvis bör ges till Försvarsmakten och MSB. Vi befarar att om uppdraget framöver ges till Totalförsvarsanalys så kommer MSB:s och Försvarsmaktens möjligheter att effektivt driva den sammanhängande totalförsvarsplaneringen att försämrats.

MSB anser även att utredningens förslag om förordningsändring avseende den nya myndighetens rätt att begära upplysningar och medverkan från näringsidkare bör avstyrkas. Den aktuella lagen är ett kraftfullt verktyg avsedd för myndigheternas planeringsuppgift inför krig och bör inte användas för andra syften.

MSB vill även understryka att säkerhetsskyddsaspekter och informationssäkerhet bör få hög prioritet vid Totalförsvarsanalys inrättande och därefter, detta eftersom myndigheten kommer att hantera en stor mängd säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som aggregerat kommer att vara mycket skyddsvärd.

Myndighetens uppdrag (avsnitt 8)

Det är positivt att en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering inrättas

Stora resurser läggs för närvarande på utvecklingen av totalförsvaret och dess delar. MSB ser behov av ökad kunskap om huruvida de satsningar som görs ger effekt i form av ökad förmåga. Därför är det viktigt att satsningarna följs upp och utvärderas. MSB ser därmed positivt på inrättandet av den nya myndigheten Totalförsvarsanalys. Att totalförsvaret utvärderas av en myndighet som är oberoende i relation till den verksamhet den ska följa upp och utvärdera är bra.

De analys- och utvärderingsmetoder som Totalförsvarsanalys förväntas utveckla inom sitt verksamhetsområde kan även gynna den metodutveckling och den utvärdering som görs av andra myndigheter. Detta kan bidra till en positiv utveckling av totalförsvaret.

Myndighetens fokus bör vara att belysa genomförda satsningar och användning av medel

MSB anser att en ny myndighet som belyser genomförda satsningar inom totalförsvaret tillför ett tydligt mervärde i relation till det arbete som andra myndigheter redan bedriver. Den nya myndighetens analyser, uppföljningar och utvärderingar bör därför främst ha ett tillbakablickande perspektiv och fokusera på hur effektivt de medel som avsatts för utvecklingen inom totalförsvaret använts och vilka effekter detta har fått. Det är viktigt att utvärderingarna belyser större satsningar inom både militärt och civilt försvar, företrädesvis i proportion till de medel som satsas på olika delar.

Vi anser i linje med ovan att av de uppgifter som den nya myndigheten föreslås få bör följande vara särskilt prioriterade i Totalförsvarsanalys arbete:

- att utvärdera samlade effekter av beslutade statliga insatser inom totalförsvaret,
- att utvärdera effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret.

MSB måste även fortsättningsvis genomföra systemanalyser för att kunna driva på beredskapsutvecklingen

MSB anser att det finns en risk för duplicering mellan MSB:s uppgifter och den nya myndighetens föreslagna uppgifter. För att fullgöra sitt instruktionsenliga ansvar och driva på civil beredskapsutveckling samt företräda det civila försvaret, behöver MSB genomföra systemövergripande analyser. Detta inkluderar bland annat att analysera beroenden mellan olika områden, att bedöma förmåga, identifiera brister och utifrån ett systemperspektiv föreslå förmågehöjande förändringar. Målet för det civila försvaret tydliggör vilken förmåga som ska uppnås. När MSB bedömer förmåga i sina analyser bidrar myndigheten därför även till en bedömning av måluppfyllelse.

Enligt MSB:s instruktion ska resultatet av det analys- och planeringsarbete som myndigheten bedriver i samverkan med andra aktörer rapporteras till regeringen som därmed ska kunna använda detta som underlag för sin återsrapportering till Riksdagen och i sin myndighetsstyrning. MSB gör även dessa systemanalyser för att kunna axla en drivande roll i den sammanhängande planering för totalförsvaret¹ som nu är under utveckling. Mer konkret används analyserna som underlag för planeringsinriktningar, inriktningen av anslag 2:4 Krisberedskap med mera.

¹ MSB ska enligt myndighetens instruktion genomföra en övergripande planering av åtgärder tillsammans med ansvariga myndigheter. Myndigheten håller därför på att utveckla en process och metod för sammanhängande planering av civil beredskap, ett arbete som kommer att sjösättas i liten skala under 2022. Att sådan gemensam planering kommer till stånd på civil sida är viktigt i sin egen kapacitet men är också en förutsättning för den roll och uppgift som MSB har fått tillsammans med Försvarsmakten att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025. Se exempelvis *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025* - MSB2020-16261-3.

MSB har goda förutsättningar att genomföra systemanalyser av Sveriges civila beredskap och därigenom bidra till analysen och uppföljningen av utvecklingen inom totalförsvaret. Analyser genomförs inte som en isolerad företeelse utan hämtar sin näring i de nätverk, utvecklingsarbeten, operativa erfarenheter och så vidare som myndigheten i stort har. MSB har också möjligheter att belysa civil beredskap utifrån ett brett perspektiv där kunskap om och analyser av den fredstida krisberedskapen lägger en grund för analyser av det civila försvarets förmåga.

MSB konstaterar att den instruktionsenliga systemanalysroll som MSB på goda grunder har är relativt osynlig i utredningens slutbetänkande och att den risk för duplicering mellan MSB:s uppgifter och den nya myndighetens uppgifter som föreligger därmed inte framgår tillräckligt tydligt i betänkandet. Vi befarar därmed att risken för duplicering riskerar att negligeras vid beslut om den nya myndighetens uppgifter, vid framtagande av den nya myndighetens verksamhetsplan samt vid avgöranden om vilka särskilda uppdrag som läggs på den nya myndigheten.

Kommande regeringsuppdrag om att redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret bör även fortsättningsvis ges till Försvarsmakten och MSB

MSB motsätter sig utredningens förslag (avsnitt 8.3.8 sid. 113) om att regeringen bör överväga att låta den nya myndigheten fortsättningsvis få uppdrag motsvarande det nu pågående regeringsuppdraget² till MSB och Försvarsmakten om att gemensamt redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Skälen till detta är att vi anser att MSB och Försvarsmakten även fortsättningsvis kommer att behöva göra gemensamma analyser av totalförsvarets förmåga, och de ömsesidiga beroenden som finns mellan civilt och militärt försvar, för att tillsammans kunna driva en sammanhängande totalförvarsplanering. Ett gemensamt uppdrag stärker möjligheterna för MSB (som företrädare för civilt försvar) samt Försvarsmakten att samla in underlag och effektivt involvera övriga aktörer. Vi befarar att om detta uppdrag framöver ges till den nya myndigheten så kommer MSB:s och Försvarsmaktens möjligheter att effektivt driva den sammanhängande planeringen att försämrats.

Myndighetens rapporter bör även delges Försvarsmakten och MSB för att direkt bidra till totalförvarsutvecklingen

MSB är positiv till att utredningen anger (avsnitt 8.3.1 sid. 95) att ”Även om myndigheten har ett fokus på regeringens behov kommer den nya myndighetens verksamhet enligt utredningens bedömning att ha förutsättningar att bidra till kunskap om totalförsvarets villkor och förutsättningar som är till nytta för myndigheterna och övriga aktörer inom totalförsvaret.”. MSB anser att Totalförvarsanalys verksamhet direkt kan bidra till denna kunskap och nytta genom att myndighetens rapporter och resultaten av de uppföljningar, bedömningar och analyser som Totalförvarsanalys gör även delges Försvarsmakten och MSB. De kan då i sin tur dra slutsatser och omsätta dessa i den pågående totalförvarsutvecklingen och i förbättrat stöd till totalförsvarets aktörer. Av samma skäl

² Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis); Uppdaterad inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, regeringsbeslut 23, 2021-12-16, Fö2021/01328.

bör även uppföljningar, bedömningar och analyser som omfattas av sekretess delges Försvarsmakten och MSB.

Författningsförslag (avsnitt 1)

Förslaget om förordningsändring avseende rätt att begära upplysningar och medverkan från näringsidkare avstyrks

MSB motsätter sig utredningens förslag att låta den nya myndigheten ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt *Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* samt att Totalförsvarsanalys därför ska läggas till i uppräknningen i förordning (1982:1005) över vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan. MSB anser att utredningens förslag riskerar medföra att lagen används för sådant den inte är ämnad för. Enligt MSB är lagen ett kraftfullt verktyg avsedd för myndigheternas planeringsuppgift inför krig och den bör därmed inte användas för andra syften så som att begära upplysningar för att göra utvärderingar. Om näringsidkare ska rapportera in uppgifter till flera olika myndigheter kommer detta sannolikt att medföra en ytterligare belastning på näringsidkarna. Förslaget riskerar vidare att leda till otydlighet för näringsidkare avseende för vilka syften olika statliga aktörer begär information för totalförsvarets behov. Totalförsvarsanalys behov av upplysningar bör kunna tillgodoses på annat sätt genom t.ex. att den nya myndigheten får informationen direkt från de myndigheter som genomför företagsplanläggning.

Om det beslutas att Totalförsvarsanalys får en egen rätt att begära in uppgifter från näringslivet bör det framgå i myndighetens instruktion när och hur uppgiftsinhämtning i så fall bör ske för att vara effektiv och för att inte medföra onödig belastning på näringslivet.

Behov av förtydligande avseende inhämtning av grundinformation från kommuner och regioner

Utredningen anger (avsnitt 8.5.2) att 6 kap. 5 § OSL möjliggör för Totalförsvarsanalys att inhämta grundinformation från kommuner och regioner. MSB anser att detta i viss utsträckning är en rimlig slutsats, men vi framhåller samtidigt att många av de uppgifter som rör kommunernas totalförsvarsarbete kan helt eller delvis omfattas av sekretess enligt exempelvis 15 kap. 2 § eller 18 kap.13 § OSL. För att tydliggöra för kommunerna och regionerna att de trots sekretess kan lämna uppgifter om totalförsvarsarbetet till Totalförsvarsanalys bör deras skyldighet att göra detta vara så tydligt uttryckt som möjligt.

Förslaget om en ny bestämmelse i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap bör ta hänsyn till förslag från utredningen om civilt försvar

MSB noterar att förslaget om en ny bestämmelse (6a §) i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap eventuellt påverkas av att utredningen om civilt försvar i slutbetänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* SOU 2021:25 föreslagit³ att bestämmelserna om myndigheternas beredskapsplanering ska flyttas till den nya beredskapsförordningen. Samtidigt är förslaget till 6a § skriven för att efterlikna 7 § och 8 § som inte föreslås flyttas

³ SOU 2021:25, avsnitt 8.4.4.

till den nya beredskapsförordningen. Vid beslut om ändringar i nämnda förordningar bör detta beaktas.

Säkerhetsskydd och informationssäkerhet (avsnitt 10 och 8)

Säkerhetsskydd och informationssäkerhet bör få hög prioritet vid myndighetens inrättande och därefter

MSB är positiv till att det i utredningens slutbetänkande (exempelvis i avsnitt 10.4) finns flera resonemang avseende säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt att utredningen föreslår (avsnitt 10.4.1) att alla befattningar vid myndigheten bör vara placerade i säkerhetsklass. Det är även positivt att utredningen i betänkandet skriver (avsnitt 8.3.2 sid. 102) att "Utredningen förutsätter att Totalförsvarsanalys informationsinhämtning kommer att ske med lyhördhet för och i dialog med aktörerna inom totalförsvaret, inklusive Regeringskansliet." samt även skriver (avsnitt 10.4.1 sid. 148) att "Myndigheten bör också ur säkerhetsskyddssynpunkt undvika att samla in och koncentrera mer information än vad som är nödvändigt för myndighetens uppdrag".

MSB vill härmed understryka vikten av att säkerhetsskyddsaspekter och ett systematiskt informationssäkerhetsarbete får hög prioritet vid inrättandet av den nya myndigheten och därefter. Detta eftersom den nya myndigheten sannolikt i mycket stor omfattning kommer att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och annan information om totalförsvarets förmåga och sårbarheter som aggregerat kommer att vara mycket skyddsvärd. Ett starkt säkerhetsskydd och ett systematiskt informationssäkerhetsarbete är även viktigt för förtroendet. De myndigheter och andra aktörer som ska lämna underlag innehållande säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till den nya myndigheten ska känna sig trygga med att hanteringen sker på ett säkert sätt.

I detta ärende har generaldirektör Charlotte Petri Gornitzka beslutat. Sara Sahlén har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Annika Elmgart och enhetschef Helén Jarlsvik deltagit.

Charlotte Petri Gornitzka

Sara Sahlén